Digitized by Google

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

SUR LE

DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXPOSÉ DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

LEURS MOTIFS

ET LA SOLUTION DES QUESTIONS THÉORIQUES

PAR

M. L. CABANTOUS

PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A LA FACULTÉ D'AIX

3e ÉDITION, REVUE ET CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE, MISE AU COURANT DU PROGRAMME DE LA FACULTÉ

PARIS

A. MARESCQ AINÉ, LIBRAIRE-ÉDITEUR

17, RUE SOUFFLOT, 17

1863

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

SUR LE

DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF

Digitized by Google

Imprimé par Charles Noblet, rue Soufflot, 18.

Digitized by Google

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

SUR LE

DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXPOSÉ DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

LEURS MOTIFS

ET LA SOLUTION DES QUESTIONS THÉORIQUES

PAR

M. L. CABANTOUS

Professeur de droit administratif et doyen de la faculté d'Aix, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour impériale de la même ville, membre correspondant de l'Académie de Législation de Toulouse.

TROISIÈME ÉDITION

REVUE, MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION ET CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE

PARIS

MARESCQ AINÉ, LIBRAIRE-ÉDITEUR

17, RUE SOUFFLOT, 17

1863

Digitized by Google

PRÉFACE

DE LA TROISIÈME ÉDITION

Je publie aujourd'hui la troisième édition des *Répétitions écrites sur le droit public et administratif*. Deux éditions, épuisées en moins de huit ans, témoignent de la faveur que mon ouvrage a obtenue du public, et m'encouragent à lui conserver son titre et sa méthode, malgré les critiques dont l'un et l'autre ont été l'objet.

J'ai maintenu le cadre que je m'étais primitivement tracé, et dont l'utilité m'est de plus en plus démontrée par l'expérience. J'en ai seulement élargi les proportions, et j'y ai fait entrer sans effort plusieurs matières importantes dont on m'avait signalé l'omission. Les contributions directes et indirectes, les brevets d'invention, la propriété littéraire et artistique s'y trouveront désormais traités avec les développements nécessaires.

J'ai comblé, sur d'autres points, quelques lacunes partielles. Je me suis appliqué à mettre en lumière les règles spéciales à l'administration de l'Algérie et des colonies, et à faire ressortir leur assimilation progressive aux institutions de la métropole.

Je n'ai pas besoin d'ajouter que j'ai revu mon manuscrit avec soin, et que je l'ai partout mis au courant de la législation et de la jurisprudence les plus récentes. Tout écrivain didactique doit à ses lecteurs la plus complète exactitude, et ce devoir est particulièrement impérieux vis à vis de la jeunesse, que des notions mal définies ou mal justifiées induisent si aisément en erreur.

A chaque nouvelle édition, mon ouvrage s'est accru et perfectionné, et il en sera de même à l'avenir. J'acquitte ainsi une dette de reconnaissance envers le public, et je m'approche par degrés du but constant de mes efforts : la plénitude dans la brièveté, la clarté dans la concision.

Digitized by Google

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

SUR LE

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

SOMMAIRE.

1. Comparaison entre le droit public et le droit privé.
2. Objet du droit public.
3. Objet du droit administratif.
4. Objet de cet ouvrage.
5. Sources du droit public.
6. Constitutions.
7. Sources du droit administratif.
8. Lois.
9. Actes du pouvoir exécutif.
10. Caractère et division des pouvoirs publics.
11. Définition et nature de l'autorité administrative.
12. Caractères essentiels de l'autorité administrative.
13. Unité ou centralisation.
14. Indépendance par rapport à l'autorité judiciaire.
15. Séparation de l'action, du contrôle et du jugement.
16. Division générale de cet ouvrage.

Quelles sont les principales différences entre le droit public et le droit privé ?

1. Le droit, dans son acceptiou la plus générale, embrasse le droit public et le droit privé. Cette division, empruntée aux jurisconsultes romains, s'est perpétuée à travers les âges et conserve aujourd'hui toute son autorité, parce qu'elle est fondée sur la nature même des choses. On comprend, en effet, que les règles qui président à l'organisation du gouvernement et à ses rapports, soit avec les gouvernements étrangers, soit avec les gouvernés, se rattachent nécessairement à un autre principe que celles qui fixent les rapports mutuels des particuliers entre eux. Le principe fondamen-

tal du droit public est l'intérêt social, tandis que celui du droit privé est l'équité naturelle.

De cette différence essentielle en découlent de secondaires qui rendent encore plus sensible la séparation entre les deux grandes branches du droit. L'intérêt social étant éminemment variable suivant les circonstances de temps et de lieu, le droit public doit présenter au plus haut degré le double caractère de diversité et de mobilité. Le droit privé, au contraire, tend incessamment à devenir uniforme et permanent, à l'exemple de l'équité naturelle dont il est l'application. De même, la difficulté de réunir en corps de doctrine les données si multiples et si flottantes de l'utilité politique, explique comment, d'une part, la science du droit public est beaucoup moins avancée que celle du droit privé; comment, d'autre part, le droit public n'a pu, jusqu'à présent, être codifié dans aucun pays, tandis que le droit privé l'est complétement en France depuis un demi-siècle.

En quoi le droit public et le droit privé se ressemblent-ils ?

Nonobstant ces différences, il est un point par lequel le droit public et le droit privé, tels que nous les considérons ici, se rapprochent et se ressemblent. L'un et l'autre sont fondés sur des actes légalement obligatoires, sur des monuments émanés de la puissance publique, et non sur les pures déductions de la raison, sur les opinions personnelles d'un philosophe ou d'un jurisconsulte. En d'autres termes, ils appartiennent tous deux à la législation positive, et c'est par là seulement qu'ils méritent la qualification de *droit*. Ce que l'on appelle communément droit naturel ou des gens, serait mieux nommé philosophie sociale dans l'ordre des intérêts privés, philosophie politique dans l'ordre des institutions publiques, philosophie diplomatique dans l'ordre des relations internationales.

Quelles sont les diverses branches du droit public ?

2. Tandis que le droit privé comprend *essentiellement* le droit civil, la procédure civile, le droit commercial et *accessoirement* le droit criminel, comme sanction et garantie des règles du droit civil : le droit public, dans son sens le plus étendu, embrasse le droit international, le droit constitutionnel et le droit administratif.

Qu'entend-on par droit international ?

Le droit international est l'ensemble des règles qui président aux rapports réciproques des nations. C'est ce droit qui a été justement appelé par Grotius : *Droit de la guerre et de la paix.*

Qu'entend-on par droit constitutionnel ?

Le droit constitutionnel, nommé aussi droit public proprement dit, est l'ensemble des règles concernant l'organisation des pouvoirs publics, leurs rapports mutuels, ainsi que les garanties assurées aux citoyens.

Qu'entend-on par droit administratif ?

3. Le droit administratif est l'ensemble des règles qui fixent les rapports des particuliers avec l'autorité administrative.

Différences entre la science du droit administratif et celle de l'administration.

Cette définition montre clairement en quoi la science du droit administratif diffère de celle de l'administration. On a souvent confondu ces deux sciences qui se distinguent cependant l'une de l'au-

tre par leur objet, leur caractère et leur but. La première n'embrasse que l'action de l'autorité administrative sur les administrés, tandis que la seconde comprend aussi et principalement les devoirs hiérarchiques des administrateurs entre eux. La première est essentiellement dominée par les principes généraux du droit, tandis que la seconde, beaucoup plus exclusivement pratique, est presque entièrement subordonnée à l'empire des traditions et des usages. La première, enfin, ne se propose que d'éclairer les particuliers sur leurs droits et leurs obligations envers l'autorité; tandis que la seconde tend à former des administrateurs, au double point de vue du gouvernement et des gouvernés. Ainsi la science du droit administratif peut être considérée comme une branche de celle de l'administration. Elle en est la partie qui présente l'utilité la plus générale, qui a donné lieu au plus grand nombre de lois positives, et dont la nature est la mieux appropriée à l'esprit du droit privé. A ces divers titres, elle devait être, comme elle est en effet, la seule comprise dans le cadre officiel de l'enseignement public.

Rapports réciproques entre le droit constitutionnel et le droit administratif.

4. Les considérations qui précèdent suffisent pour indiquer les limites naturelles de cet ouvrage. Nous n'y traiterons nullement du droit international, dont les théories se meuvent dans une sphère trop supérieure à celle des intérêts privés. Nous n'y embrasserons même le droit constitutionnel ou droit public proprement dit, qu'autant que la connaissance en est nécessaire pour convenablement coordonner et faire bien comprendre les règles du droit administratif. Il est difficile, en effet, de les séparer complétement l'un de l'autre, le droit public formant en quelque sorte les têtes de chapitre du droit administratif, suivant la très-juste observation de l'illustre Rossi, ou, ce qui revient au même, fournissant les principes dont le droit administratif détermine l'application.

De là aussi découlent l'ordre que nous suivrons, et le choix que nous avons dû faire parmi les nombreuses matières qui s'offraient à notre examen. Par les raisons que nous venons de déduire, les notions élémentaires sur le droit public précéderont celles plus approfondies et plus développées que nous donnerons sur le droit administratif. Pour chacun de ces droits, d'ailleurs, nous nous bornerons à l'exposition des règles les plus incontestables et de l'intérêt le plus général; négligeant à dessein tout ce qui est vague et indécis, ou tout ce qui n'a pour l'ensemble des particuliers qu'une portée très-indirecte et très-éloignée.

Quel est l'objet essentiel d'un cours élémentaire de droit public?

C'est ainsi que pour le droit public nous nous renfermerons scrupuleusement dans le cadre tracé par la constitution en vigueur, sauf à y rattacher les développements historiques indispensables pour la saine et complète intelligence de ses dispositions.

Quel est l'objet essentiel d'un cours élé-

De même, pour le droit administratif, nous ne nous occuperons que de la hiérarchie administrative; mais en ayant soin, au sujet des

mentaire de droit administratif?

attributions de chaque autorité, d'exposer l'état de la législation et de la jurisprudence sur les matières administratives, les plus importantes et les plus usuelles.

Sources historiques et actuelles du droit public.

5. Les sources historiques du droit public consistent autant dans les usages traditionnels que dans les constitutions écrites. Ses sources actuelles sont la constitution du 14 janvier 1852, et les sénatus-consultes qui lui servent de complément.

Qu'entend-on par constitution?

6. On donne le nom de constitution à l'ensemble des règles fondamentales qui déterminent la forme du gouvernement et les garanties des citoyens, soit que ces règles aient été constatées par écrit, soit qu'établies successivement et graduellement, elles fassent partie des mœurs nationales et se conservent par la seule autorité de la tradition.

Comparaison entre les constitutions traditionnelles et les constitutions écrites.

Il ne faut pas croire que les constitutions purement traditionnelles soient les moins respectées et les moins durables. C'est tout le contraire qui a lieu. Leur origine, n'ayant rien d'accidentel ni d'arbitraire, est entourée de la vénération générale. Le temps qui les a créées, les modifie incessamment sans jamais les détruire, et leur existence n'a d'autre limite que la nationalité elle-même dont elles sont le produit spontané et progressif. La constitution romaine, dans l'antiquité, la constitution anglaise, dans les temps modernes, sont deux exemples remarquables de la longévité des constitutions purement traditionnelles. Les constitutions écrites ne possèdent pas, en général, cette énergie de résistance contre l'action des révolutions politiques, parce qu'elles sont souvent elles-mêmes le résultat subit et irréfléchi d'événements de ce genre. Elles ont toutefois une véritable utilité en ce qu'elles suppléent à l'absence de constitutions traditionnelles, dans les pays où l'esprit public n'a ni assez de fermeté ni assez de persévérance pour en préparer l'avénement. Elles peuvent d'ailleurs présenter de notables chances de durée, lorsque leurs fondateurs ont eu la sagesse de les adapter au caractère des peuples qu'elles sont destinées à régir, et d'y réserver des moyens légaux et pacifiques de transformation et de perfectionnement.

La France avait-elle, avant 1789, une véritable constitution traditionnelle?

En France, avant 1789, il existait certainement un ensemble d'institutions politiques, de maximes fondamentales qui présidaient au gouvernement de la monarchie; mais ces institutions et ces maximes n'étaient ni assez précises, ni assez permanentes, ni assez obligatoires pour mériter le nom d'une véritable et sérieuse constitution traditionnelle. En effet, quoiqu'il fût de principe que les lois en général, et surtout les lois d'impôt supposaient le consentement explicite de la nation ou de ses mandataires, aucune convocation des états généraux n'avait eu lieu depuis 1614 jusqu'à 1789, c'est-à-dire durant le long intervalle de 175 ans. De même, la règle d'inaliénabilité du domaine de la couronne, quoique formellement écrite dans l'édit de Moulins de 1566, n'avait empêché aucun souverain de

consentir des aliénations au préjudice de ce domaine. De même enfin, les traditions ou les chartes qui garantissaient aux communes la libre élection de leurs magistrats locaux n'avaient pas mis obstacle à ce que ce droit d'élection, supprimé d'abord en 1690, puis alternativement rendu et retiré à plusieurs reprises pendant près d'un siècle, fût demeuré définitivement aboli depuis l'édit de novembre 1771. En résumé, à partir du règne de Louis XIV, l'autorité royale avait tout absorbé, malgré la résistance des parlements dont l'action politique, étrangère à leurs attributions légales et mal définie dans son exercice, n'était elle-même qu'un excès de pouvoir, encouragé et amnistié par l'opinion publique. La véritable expression de l'ancien régime se trouvait dans le mot célèbre de Louis XIV : *l'État, c'est moi*. Maxime très-autocratique; mais par cela même fort peu constitutionnelle.

Quel a été, en politique, le principe essentiel et fondamental de la révolution de 1789 ?

La révolution de 1789, justifiée dans ses causes par l'absence de toute constitution traditionnelle ou écrite, eut pour résultat immédiat et durable le changement le plus profond dans l'ordre politique aussi bien que dans l'ordre social. Dans l'ordre social, ses effets ne sont contestés par personne. L'égalité devant la loi, la liberté civile et le complet affranchissement du sol de toute charge féodale, ces trois grandes bases de la société actuelle, sont autant d'innovations que leurs adversaires comme leurs partisans lui attribuent d'un avis unanime, et dont ils lui reportent sans hésitation l'honneur ou le blâme. Mais, dans l'ordre politique, la continuité de son influence est l'objet d'assez vives controverses. Il se rencontre d'estimables esprits qui soutiennent de bonne foi qu'en cette matière, l'œuvre de la révolution de 1789, tantôt dépassée, tantôt délaissée, n'a pu supporter l'épreuve du temps et qu'il n'en reste plus trace aujourd'hui. C'est là une grave erreur, que l'observation attentive et impartiale des faits suffit pour dissiper. Le principe essentiel et fondamental qui prévalut en 1789, ce fut l'avénement de la nation à l'exercice habituel et régulier du pouvoir législatif. Ce principe était nouveau, car, depuis 175 ans, la nation avait pu être impunément privée de tout concours à la confection des lois, et elle n'y avait participé antérieurement qu'à de longs intervalles et suivant le bon plaisir du roi. Il a été fécond et durable; car toutes les constitutions ultérieures l'ont fidèlement reproduit et maintenu, sauf à l'appliquer plus ou moins largement en étendant ou restreignant la part de la représentation nationale. C'est ce que nous allons démontrer par une rapide analyse des diverses constitutions qui ont régi la France depuis 1789 jusqu'à nos jours.

Énumération des diverses constitutions françaises depuis 1789.

Ces constitutions, y compris celles qui nous gouvernent actuellement, et en comptant aussi celles qui n'ont eu qu'une existence officielle ou qui sont restées à l'état de projet, ont été au nombre de dix-sept :

Constitution de 1791.

1° La constitution votée par la première Assemblée constituante, le 3 septembre 1791, et sanctionnée par Louis XVI le 14 du même mois, déférait le pouvoir exécutif au roi, et partageait le pouvoir législatif entre le roi et une assemblée unique, composée de représentants temporaires élus par le peuple. La part du roi dans l'exercice du pouvoir législatif était limitée au droit de refuser la sanction aux décrets de l'Assemblée législative; refus qui n'avait qu'un effet suspensif, puisque si les deux législatures postérieures à celle qui avait présenté le décret représentaient successivement le même décret dans les mêmes termes, le roi était censé avoir donné la sanction. La constitution de 1791 ne fut pas soumise à l'acceptation du peuple; mais l'assemblée qui la décréta était investie du mandat le plus étendu et le plus formel;

Constitution de 1793.

2° La constitution votée par la Convention nationale le 24 juin 1793 réservait aux citoyens eux-mêmes, réunis en assemblées primaires, le soin de délibérer sur les lois, conférait à un Corps législatif, composé de députés directement élus par les assemblées primaires; le droit de proposer des *lois* sur les objets d'intérêt permanent, et de rendre des *décrets* sur les mesures accidentelles ou locales; confiait enfin la direction et la surveillance de l'administration générale à un conseil exécutif, composé de vingt-quatre membres nommés par le Corps législatif. La constitution de 1793 fut présentée à l'approbation du peuple et acceptée par 1,801,918 citoyens contre 11,610 qui la rejetèrent; mais elle ne fut jamais exécutée, ayant été presque immédiatement remplacée par l'institution d'un gouvernement révolutionnaire;

Décrets constitutifs du gouvernement révolutionnaire.

3° Les décrets de la Convention nationale des 19 vendémiaire et 24 frimaire an II, après avoir déclaré que le gouvernement provisoire de la France serait révolutionnaire jusqu'à la paix, organisèrent ce gouvernement d'après les bases suivantes : la Convention nationale fut le centre unique de l'impulsion du gouvernement; le Conseil exécutif provisoire, les ministres, les généraux, les corps constitués, les fonctionnaires publics de tout ordre furent placés sous la surveillance immédiate de deux comités de cette Assemblée: celui de salut public et celui de sûreté générale. Les décrets de l'an II, en créant au profit de la Convention nationale le despotisme le plus absolu dont l'histoire ait jamais offert l'exemple, inaugurèrent l'époque sanglante connue sous le nom de *régime de la terreur;*

Constitution de l'an III.

4° La constitution votée par la Convention nationale, le 5 fructidor an III, partageait le pouvoir législatif entre deux assemblées électives: le conseil des Cinq-Cents, seul chargé de la proposition des lois, et le conseil des Anciens, ayant pour mission d'approuver ou de rejeter dans son ensemble chacune des propositions de loi faite par le conseil des Cinq-Cents. Elle déférait le pouvoir exécutif à un directoire de cinq membres nommés par le conseil des

Anciens sur une liste de candidats présentée par le conseil des Cinq-Cents. La constitution de l'an III fut soumise à l'approbation du peuple. 1,057,390 citoyens l'acceptèrent; 49,977 la rejetèrent;

Constitution de l'an VIII.

5° La constitution décrétée le 22 frimaire an VIII par les deux commissions législatives, nommées le 19 brumaire précédent pour remplacer provisoirement les deux conseils des Anciens et des Cinq-Cents, partageait le pouvoir législatif entre le gouvernement qui avait seul la proposition des lois, une première assemblée élective, désignée sous le nom de *Tribunat*, qui les discutait et en votait l'adoption ou le rejet, et une seconde assemblée, pareillement élective, spécialement appelée *Corps législatif*, parce que c'était celle qui faisait la loi en statuant par scrutin secret, et sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant elle par les orateurs du Tribunat et du gouvernement. Le gouvernement, c'est-à-dire le pouvoir exécutif dans sa plus complète acception, était confié à trois consuls nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles, avec des attributions privilégiées pour le premier consul, le général Napoléon Bonaparte. Au sommet de cette organisation, assez compliquée, était institué un *sénat conservateur*, ainsi nommé parce qu'il était expressément chargé de maintenir ou d'annuler tous les actes qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou le gouvernement. Le Sénat était composé de quatre-vingts membres, inamovibles et à vie. Il se recrutait lui-même en choisissant, pour chaque place, entre trois candidats présentés, le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat, le troisième par le premier consul. Il élisait, dans la liste nationale d'éligibilité, les législateurs, les tribuns et les consuls. La constitution de l'an VIII fut soumise au vote populaire. Elle fut acceptée par 3,011,000 suffrages contre 1,569 qui la rejetèrent;

Sénatus-consulte de l'an X.

6° Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'apporta que deux changements considérables à la constitution de l'an VIII. Il substitua des consuls à vie aux consuls nommés pour dix ans, et accrut beaucoup les prérogatives du premier consul. Ce sénatus-consulte ne fut pas soumis à l'acceptation du peuple; mais le peuple avait été préalablement consulté sur la question de savoir si le premier consul devait être consul à vie; question sur laquelle il y avait eu 3,568,885 votes affirmatifs contre 8,374 votes négatifs;

Sénatus-consulte de l'an XII.

7° Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII confia le gouvernement à un empereur héréditaire; investit le premier consul de la dignité impériale, sous le nom de Napoléon Ier; n'admit pour le recrutement du Sénat que la présentation de l'empereur; y fit entrer de plein droit les princes français et les titulaires des grandes dignités de l'empire; autorisa l'empereur à y nommer directement les citoyens qu'il en jugerait dignes. Le Tribunat fut divisé en trois sections distinctes, dont chacune devait discuter séparément les projets de loi

qui lui étaient transmis par le Corps législatif. En aucun cas les projets de loi ne pouvaient être discutés par le Tribunat en assemblée générale. Le sénatus-consulte de l'an XII ne fut pas soumis en entier à l'acceptation du peuple; mais le peuple fut expressément consulté sur la disposition relative à la dignité impériale. Le procès-verbal arrêté le 12 brumaire an XIII constata 3,572,329 votes affirmatifs contre 2,569 votes négatifs;

Sénatus-consulte de 1807.

8° Le sénatus-consulte du 19 août 1807 apporta un grand changement aux constitutions antérieures, en supprimant le Tribunat et en conférant la discussion préalable des lois, dont ce corps était chargé, à trois commissions distinctes, formées au sein du Corps législatif. Le sénatus-consulte de 1807 ne fut ni précédé ni suivi d'aucun vote populaire;

Constitution du 6 avril 1814.

9° La constitution décrétée par le Sénat conservateur le 6 avril 1814, antérieurement à la première abdication de Napoléon Ier, rétablissait le gouvernement royal au profit de Louis XVIII. Elle déférait le pouvoir exécutif au roi, et partageait le pouvoir législatif entre le roi, le Sénat et le Corps législatif. Le roi avait seul l'initiative et la sanction des lois. Le Sénat et le Corps législatif en avaient tous deux successivement la discussion et le vote. Les sénateurs étaient nommés par le roi; leur dignité était inamovible et héréditaire de mâle en mâle par primogéniture. Les députés au Corps législatif étaient choisis immédiatement par les colléges électoraux. La constitution du 6 avril 1814 devait être soumise à l'acceptation du peuple et à celle du roi; mais la rapidité des événements n'ayant permis de remplir ni l'une ni l'autre de ces deux conditions, elle ne fut qu'un simple projet sans aucune espèce d'exécution;

Charte du 4 juin 1814.

10° La charte constitutionnelle, octroyée par Louis XVIII en vertu de son autorité royale, et publiquement lue le 4 juin 1814 en séance solennelle du Sénat et du Corps législatif, déférait au roi la puissance exécutive, et partageait la puissance législative entre le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés. Le roi avait seul l'initiative et la sanction des lois. Les deux chambres étaient successivement appelées à les discuter et à les voter. La nomination des pairs appartenait au roi, qui pouvait les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté. Les députés ne pouvaient être admis qu'autant qu'ils étaient âgés de quarante ans et qu'ils payaient une contribution directe de mille francs. Ils étaient nommés par des électeurs ayant au moins trente ans et payant trois cents francs de contributions directes. Comme on le voit, la charte du 4 juin 1814 ne différait essentiellement de la constitution votée le 6 avril précédent par le Sénat conservateur, que sous le rapport du principe qui lui servait de base et du droit dont elle émanait. Elle était l'œuvre de la prérogative royale, tandis que celle dont elle reproduisait les plus importantes dispositions avait fait appel à la souveraineté du

peuple. Elle ne dut, par conséquent, être soumise à aucune acceptation demandée aux citoyens. Elle fut seulement l'objet de deux adresses d'adhésion, de la part des deux assemblées qui en avaient entendu la lecture solennelle et publique;

Acte additionnel aux constitutions de l'empire.

11° L'acte additionnel aux constitutions de l'empire, décrété le 22 avril 1815 par Napoléon Ier, après son retour de l'île d'Elbe, déférait le pouvoir exécutif à l'empereur, et partageait le pouvoir législatif entre l'empereur, la Chambre des pairs et la Chambre des représentants. L'empereur avait seul l'initiative et la sanction des lois. Les deux chambres en avaient la discussion et le vote. La Chambre des pairs était héréditaire; les membres en étaient nommés, pour la première fois, par l'empereur. La Chambre des représentants était élective; les membres en étaient directement choisis par les colléges électoraux de département et d'arrondissement. L'acte additionnel aux constitutions impériales, évidemment calqué sur la charte royale de 1814, devait être soumis à l'acceptation du peuple; mais la guerre qui dut être immédiatement soutenue contre les étrangers, ne permit pas de remplir cette formalité. En conséquence, il fut procédé d'urgence à l'élection de la chambre des représentants;

Projet de constitution de la chambre des représentants.

12° Le projet d'acte constitutionnel, présenté par la commission centrale de la Chambre des représentants, le 29 juin 1815, après la seconde abdication de Napoléon Ier, déférait le pouvoir exécutif à Napoléon II, son fils, et, après lui, à un *monarque* de sa race. Le pouvoir législatif était partagé entre le monarque, une chambre des pairs héréditaire et une chambre des représentants élue par les colléges électoraux. L'initiative des lois appartenait également à chacune des deux chambres et au gouvernement. Le projet de constitution soumis à la Chambre des représentants devait être présenté à l'acceptation du peuple; mais les événements ne laissèrent même pas le temps d'en achever la discussion. Les étrangers, maîtres de Paris, firent fermer la salle des séances de la Chambre des représentants, et, dès le 13 juillet 1815, le gouvernement de Louis XVIII était rétabli et commençait à fonctionner. Une ordonnance rendue à cette date prononça la dissolution de l'ancien Corps législatif, devenu Chambre des députés à la suite de la promulgation de la charte, et prescrivit l'élection d'une nouvelle Chambre des députés, d'après un système électoral qui modifiait en plusieurs points essentiels les dispositions de la charte. Ces changements furent révoqués par l'ordonnance du 5 septembre 1816, et dès lors la charte de 1814 reçut sa pleine et entière exécution;

Ordonnances de 1830.

13° Les ordonnances du 25 juillet 1830 ne changeaient pas la répartition des pouvoirs établis par la charte de 1814; mais elles suspendaient la liberté de la presse périodique contrairement à une de ses dispositions formelles, et établissaient un nouveau système

électoral en contradiction manifeste avec l'ensemble des lois en vigueur. La révocation de ces ordonnances par une ordonnance ultérieure du 29 juillet 1830 n'empêcha pas la révolution qu'elles avaient provoquée de s'accomplir ;

Charte de 1830.

14° La charte votée par la Chambre des députés, le 7 août 1830, adoptée le même jour par la Chambre des pairs, et solennellement acceptée par le nouveau roi en présence des deux Chambres le 9 du même mois, transférait la royauté au duc d'Orléans, sous le nom de Louis-Philippe Ier. Elle confiait le pouvoir exécutif au roi, et partageait le pouvoir législatif entre le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés. La proposition des lois appartenait à chacune des deux chambres, aussi bien qu'au roi. Le roi seul avait le droit de les sanctionner et de les promulguer. La constitution de la pairie, qui avait été formellement réservée lors du vote de la nouvelle charte, fit l'objet d'une loi spéciale du 29 décembre 1831, dont le texte devint un article de la charte elle-même. Aux termes de cet article, la nomination des membres de la Chambre des pairs appartenait au roi qui ne pouvait les choisir que parmi certaines notabilités, expressément désignées. Leur dignité était conférée à vie et n'était pas transmissible par droit d'hérédité. D'après les dispositions de la charte, complétées par la loi électorale du 19 avril 1831, les membres de la Chambre des députés devaient être âgés de trente ans et payer cinq cents francs de contributions directes. Ils étaient élus par des électeurs ayant au moins vingt-cinq ans et payant deux cents francs de contributions directes. La charte de 1830, qui n'était qu'une révision de celle de 1814, fut votée par des assemblées qui n'en avaient pas reçu le mandat, et on ne la soumit à aucune acceptation expresse de la part des citoyens;

Constitution de 1848.

15° La constitution décrétée par la seconde Assemblée constituante, le 4 novembre 1848, déférait le pouvoir législatif à une assemblée unique, désignée sous le nom d'Assemblée nationale. Les membres en étaient nommés par le suffrage direct et universel des citoyens. Le pouvoir exécutif était délégué à un président de la république élu pour quatre ans, au scrutin secret et à la majorité absolue des votants, par le suffrage direct de tous les électeurs des départements français et de l'Algérie. Le président de la république partageait l'initiative des lois avec les membres de l'Assemblée nationale; mais elles n'avaient pas besoin d'être sanctionnées par lui, et il avait seulement le devoir de les promulguer dans un délai rigoureusement fixé. La constitution de 1848 ne fut pas soumise à l'acceptation du peuple; mais elle émanait d'une assemblée issue du suffrage universel et expressément nommée pour la voter;

Constitution du 14 janvier 1852.

16° La constitution faite le 14 janvier 1852, par le président de la république Louis-Napoléon Bonaparte, en vertu des pouvoirs

qui lui avaient été formellement délégués, confiait le gouvernement de l'Etat pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte, sous le nom de président de la république. La puissance législative était partagée entre le président, le Sénat et le Corps législatif. Le président avait seul l'initiative et la sanction des lois. Le Corps législatif dont les membres étaient élus par le suffrage universel, les discutait et les votait. Le Sénat dont les membres, inamovibles et à vie, étaient nommés par le président, les examinait avant leur promulgation pour s'assurer de leur constitutionnalité. La constitution du 14 janvier 1852, qui offre avec celle de l'an VIII les plus grandes analogies, et qui continue à nous régir, sauf la substitution du gouvernement impérial à la présidence décennale, n'a pas été soumise à l'acceptation du peuple ; mais le peuple avait été préalablement consulté sur les dispositions qui devaient lui servir de bases, ainsi que sur la question de savoir si le pouvoir constituant serait délégué à Louis-Napoléon. Cette question a donné lieu à 7,439,216 votes affirmatifs, contre 640,737 votes négatifs;

Sénatus-consulte du 7 novembre 1852.

17° Le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 n'a fait qu'un seul changement essentiel à la constitution du 14 janvier précédent, en rétablissant l'empire héréditaire au profit du président de la république, sous le nom de Napoléon III. Ce sénatus-consulte n'a pas été soumis en entier à l'acceptation du peuple; mais le peuple a été expressément consulté sur la question de savoir si la dignité impériale serait rétablie dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa famille. Cette question a donné lieu à 7,824,189 votes affirmatifs, contre 253,145 votes négatifs.

Etat politique actuel.

La constitution du 14 janvier 1852 et le sénatus-consulte du 7 novembre de la même année, complété par un sénatus-consulte ultérieur du 25 décembre suivant, composent dans leur ensemble l'état politique actuel. La puissance exécutive appartient à l'empereur. La puissance législative est partagée entre l'empereur qui a seul l'initiative et la sanction des lois; le Corps législatif qui les discute et les vote; le Sénat qui en vérifie la constitutionnalité avant leur promulgation. Les sénateurs, inamovibles et à vie, sont nommés par l'empereur. Les députés au Corps législatif sont élus pour six ans par le suffrage direct et universel des citoyens.

Résumé général.

Toutes les constitutions qui précèdent, sauf deux exceptions, ont été plus ou moins explicitement fondées sur le principe de la souveraineté du peuple. Seules, la charte de 1814 et les ordonnances de 1830 émanaient directement de la prérogative royale. Quant à l'organisation du gouvernement, durant la longue période que nous venons de parcourir, le pouvoir exécutif a été constamment distinct et séparé du pouvoir législatif, et constamment aussi les mandataires de la nation ont eu leur part dans la confection des lois. Double circonstance qui marque la limite entre l'ancien régime et le nou-

veau, entre les institutions antérieures à 1789 et celles qui ont suivi cette époque. Mais si toutes les constitutions françaises ont également admis les deux règles fondamentales des gouvernements modernes, elles les ont très-diversement appliquées. En ce qui concerne la puissance exécutive, la plus large part lui a été faite par la constitution de l'an VIII, les sénatus-consultes de l'an X, de l'an XII et de 1807, la charte de 1814, les ordonnances de 1830, la constitution et les sénatus-consultes de 1852. Ses prérogatives ont, au contraire, été renfermées dans les limites les plus étroites par la constitution de 1793, les décrets organiques du gouvernement révolutionnaire, la constitution de l'an III et celle de 1848. Entre ces termes extrêmes, une sorte de milieu a été occupée par la constitution de 1791, la constitution sénatoriale de 1814, l'acte additionnel de 1815, le projet de la Chambre des représentants et la charte de 1830. Au point de vue de l'élément représentatif, il convient de faire une classification analogue, mais inverse. Cet élément est secondaire dans les constitutions où prédomine la puissance exécutive; il tient au contraire le premier rang dans celles où la puissance exécutive est moins favorisée. Les constitutions intermédiaires conservent leur place et leur caractère entre les unes et les autres. Quelles que soient les variations qui puissent être signalées, il est deux traits distinctifs et essentiels que l'on rencontre presque toujours, qui ne s'effacent momentanément que pour bientôt reparaître, et que l'on doit considérer comme le résultat le plus certain de soixante-douze ans d'expériences politiques. C'est l'unité du pouvoir exécutif. C'est le partage du pouvoir législatif entre le gouvernement et deux assemblées, dont une élective.

Quels sont les actes qui ont force de loi, en matière de droit administratif?

7. Les sources que nous aurons à consulter, pour le droit administratif, sont très-multipliées et d'origines très-variées. Elles sont cependant circonscrites par ces deux règles essentielles :

1° Aucun acte antérieur à la révolution de 1789 n'est aujourd'hui en vigueur, à moins qu'il n'ait été formellement maintenu et ratifié par un acte postérieur à cette révolution;

2° Les circulaires et instructions ministérielles ne font pas loi pour les particuliers, bien qu'elles soient obligatoires pour les administrations publiques.

En dehors de ces deux exclusions, les sources du droit administratif sont :

1° Les lois;

2° Les décrets, arrêtés du gouvernement, ordonnances royales et règlements d'administration publique.

Quant aux constitutions, d'où découle essentiellement le droit public positif, elles ne forment une des sources du droit administratif que dans celles de leurs dispositions qui tiennent à la fois de l'un et de l'autre de ces deux droits.

8. On a toujours désigné sous le nom de *lois* les actes émanés du pouvoir législatif, quelle que fût d'ailleurs la composition de ce pouvoir. Quelquefois, cependant, des actes ayant force de loi ont été appelés *décrets*, notamment aux époques de dictature individuelle ou collective. Les *sénatus-consultes* ou actes émanés du Sénat ont aussi force de loi lorsqu'ils ont été constitutionnellement rendus.

Lois proprement dites, décrets et sénatus-consultes.

On distingue parmi les divers actes que nous venons de mentionner ceux nommés *organiques*, ceux qualifiés de *réglementaires*, et ceux ne portant aucune qualification particulière. Les premiers sont ceux qui ont pour objet l'organisation de quelque branche de l'administration publique; les seconds sont ceux destinés à régler les formes d'exécution, et qui, par conséquent, auraient pu émaner du pouvoir exécutif tout aussi bien que du pouvoir législatif; les troisièmes, de beaucoup les plus nombreux, sont ceux qui, ne présentant d'une manière précise ni l'un ni l'autre de ces deux caractères, sont seulement qualifiés par leur objet. Il est de principe que les actes du pouvoir législatif formellement intitulés *réglementaires* peuvent être modifiés ou abrogés par de simples actes du pouvoir exécutif. La question est douteuse à l'égard de ceux qui, en l'absence d'une qualification expresse, ont néanmoins, par leur objet, un caractère purement réglementaire; mais en fait, elle a été souvent tranchée dans le sens du pouvoir exécutif.

Actes organiques et actes réglementaires.

9. Les *arrêtés du gouvernement*, les *décrets* et *ordonnances royales* ont cela de commun que, sous des noms divers suivant les diverses époques, ce sont toujours des actes du pouvoir exécutif.

Arrêtés du gouvernement, décrets et ordonnances royales.

Les *règlements d'administration publique* sont aussi des actes du pouvoir exécutif, mais avec délibération préalable du conseil d'État. Ce n'est que sous l'empire de la constitution du 4 novembre 1848 qu'il y a eu une classe de règlements d'administration publique étrangère à l'action du pouvoir exécutif : c'étaient ceux que faisait le conseil d'État par délégation du pouvoir législatif.

Règlements d'administration publique.

Il est d'usage de distinguer les règlements d'administration publique des *décrets ou ordonnances royales rendus dans la forme des règlements d'administration publique*. Les seconds ne diffèrent des premiers que par leur objet, moins général et, en quelque sorte, plus individuel. C'est ainsi que les autorisations des communautés religieuses, des dons et legs aux établissements publics, des sociétés anonymes de commerce, sont accordées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Différence entre les règlements d'administration publique et les ordonnances ou décrets rendus dans la forme de ces règlements.

10. Dans le cours de l'exposé historique des diverses constitutions françaises depuis 1789, comme dans l'indication des sources du droit administratif, nous avons dû souvent employer les locutions de *pouvoir législatif* et de *pouvoir exécutif*. C'est ici le lieu de déterminer le sens précis de chacune de ces expressions.

Qu'entend-on par pouvoirs publics ?

La *souveraineté*, soit qu'on la place dans le peuple, soit qu'on la fasse résider dans une famille particulière en vertu d'une sorte de prédestination divine, est essentiellement une et indivisible. Les *pouvoirs publics*, c'est-à-dire les organes par lesquels s'exerce la souveraineté, peuvent au contraire être multiples et distincts entre eux.

La division des pouvoirs était-elle connue des anciens ?

La division des pouvoirs, depuis Montesquieu, a toujours été considérée comme la première base d'un gouvernement libre, comme la plus sûre garantie des citoyens. Cette idée, qui tient une si grande place dans l'histoire constitutionnelle des temps modernes, était entièrement inconnue aux anciens. Dans les républiques grecques, comme à Rome, le peuple s'était réservé à lui-même l'exercice direct de la souveraineté, et il ne déléguait que certaines fonctions spéciales et déterminées. Dans les limites de cette délégation, chaque magistrat était souverain, à l'égal du peuple qu'il représentait ; et la garantie des citoyens contre les excès de pouvoir n'avait été obtenue qu'au moyen du droit de *veto* réciproque dont les divers magistrats étaient investis les uns par rapport aux autres.

Quelle est la division la plus générale des pouvoirs ?

La division la plus générale des pouvoirs est en *pouvoir constituant* et en *pouvoirs constitués*.

Qu'entend-on par pouvoir constituant ?

Le pouvoir constituant, c'est-à-dire le pouvoir de donner une constitution politique, n'est autre chose que la souveraineté elle-même. Il appartient donc au peuple ou au prince, selon le choix que l'on fait entre les deux systèmes rivaux sur le principe et la source de la souveraineté. Le pouvoir constituant peut être délégué et l'a été notamment au début des institutions actuelles.

Qu'entend-on par pouvoirs constitués, et quel en est le nombre ?

Les pouvoirs constitués, c'est-à-dire les pouvoirs établis par la constitution, sont nécessairement au nombre de deux : le *pouvoir législatif* et le *pouvoir exécutif*. Ils peuvent être réunis comme ils l'étaient en France avant 1789. Ils peuvent être séparés comme ils l'ont été depuis lors.

Qu'est-ce que le pouvoir législatif ?

Le pouvoir législatif est celui qui consiste à faire la loi. Il est aujourd'hui partagé entre l'empereur pour la proposition et la sanction ; le Corps législatif pour la discussion et le vote ; le Sénat pour la vérification constitutionnelle.

Qu'est-ce que le pouvoir exécutif ?

Le pouvoir exécutif est celui qui a pour objet la promulgation et l'exécution de la loi. Il appartient sans partage à l'empereur seul.

L'autorité judiciaire est-elle un pouvoir distinct, ou seulement une branche du pouvoir exécutif ?

En dehors de ces deux pouvoirs, la constitution qui nous régit n'en reconnaît d'autres ni expressément ni implicitement. L'usage a toutefois prévalu de désigner sous le nom de pouvoir l'ensemble de la hiérarchie judiciaire. Cet usage nous paraît contraire aux données de la théorie, non moins qu'aux dispositions constitutionnelles. En théorie, il est très-difficile d'admettre plus de deux pouvoirs : celui qui fait la loi et celui qui l'applique. En droit positif, il est certain que la constitution en vigueur ne donne pas à l'autorité judiciaire la qualification de pouvoir. Les constitutions elles-mêmes qui l'ont ainsi

qualifiée, celle de 1848 notamment, l'ont presque toujours rattachée au pouvoir exécutif par son origine ou par son mode d'institution. L'idée d'un pouvoir judiciaire distinct des deux autres pouvoirs remonte à Montesquieu qui, en émettant cette célèbre division, avait plutôt en vue l'intérêt des justiciables que la rigoureuse exactitude des principes. Sans doute, l'indépendance du juge est une garantie précieuse et nécessaire; mais on peut l'obtenir, comme dans la constitution actuelle, au moyen de la règle d'inamovibilité, sans qu'il soit besoin de fausser la langue politique et de manquer à la logique. En résumé, l'autorité judiciaire ne forme ni ne doit former un troisième pouvoir. Par sa nature et son objet elle se rattache essentiellement au pouvoir exécutif, elle en est une branche comme l'autorité administrative; mais, par des motifs d'utilité sociale, elle en a été rendue plus indépendante que celle-ci.

11. L'*autorité administrative* est l'attribut essentiel, l'instrument principal du pouvoir exécutif. C'est par elle qu'il se met en contact avec les particuliers, qu'il leur transmet ses ordres, étudie leurs besoins et reçoit leurs réclamations.

L'autorité administrative se rattache-t-elle au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif?

On a quelquefois distingué l'autorité administrative de l'*autorité gouvernementale*, réservant pour cette dernière les rapports internationaux ou d'ordre purement politique. Cette distinction, qui n'est fondée sur aucun texte législatif ou réglementaire, nous paraît manquer d'utilité pratique. Les rapports internationaux ou d'ordre purement politique sont sans doute étrangers au droit administratif proprement dit; mais l'autorité qui y préside est la même que celle qui pourvoit aux rapports avec les particuliers. A la vérité, les personnes peuvent être différentes pour des fonctions diverses; mais elles se rattachent toutes au même principe, au même esprit, au même pouvoir. Elles sont toutes l'émanation et l'expression du pouvoir exécutif.

Faut-il distinguer l'autorité gouvernementale de l'autorité administrative?

L'autorité administrative est cette portion du pouvoir exécutif qui est chargée d'assurer l'application des lois d'ordre public. L'autorité judiciaire a dans ses attributions l'application des lois d'ordre purement privé et de celles d'ordre pénal. En d'autres termes, le domaine de la première comprend les rapports du gouvernement aux gouvernés; celui de la seconde embrasse les rapports des gouvernés entre eux, et, comme conséquence, la répression des infractions aux lois qui règlent ces rapports. Cette double définition, incontestable en théorie, donne lieu dans la pratique aux plus fréquentes et aux plus vives controverses, à raison des contacts nombreux de l'ordre public et de l'ordre privé, de la difficulté d'établir entre eux une séparation nette et précise, de la multiplicité et de l'incohérence des lois qui ont statué sur les questions de compétence.

Quel est l'objet de l'autorité administrative? — Quel est celui de l'autorité judiciaire?

12. L'autorité administrative, considérée dans ses rapports avec

Quels sont les ca-

ractères essentiels de l'autorité administrative ?

le pouvoir exécutif, se distingue par l'*unité* ou la *centralisation*. Considérée relativement à l'autorité judiciaire, elle a pour caractère essentiel *l'indépendance*. Considérée en elle-même, elle présente un triple aspect, remplit un triple office : *l'action, le contrôle, le jugement*.

Quels sont les actes qui ont établi en France l'unité politique, l'unité judiciaire, l'unité législative, l'unité administrative ?

13. L'unité, c'est-à-dire l'uniformité de direction et de pouvoir, a été l'effort constant de la politique française depuis Hugues Capet. Après de longues luttes, l'unité s'est faite dans le gouvernement par la disparition définitive des souverainetés féodales devant la souveraineté royale, sous Richelieu et Louis XIV; dans la jurisprudence, par l'institution du tribunal de cassation en vertu de la loi des 27 novembre et 1er décembre 1790 (1); dans la législation, par la promulgation de nos codes généraux; dans l'administration, par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Qu'est-ce que la centralisation administrative ?

L'unité dans l'administration est désignée sous le nom de centralisation. Elle consiste dans la subordination des administrateurs locaux à l'autorité centrale, qui les nomme et révoque et qui se réserve la décision des affaires les plus importantes. Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, et malgré des attaques souvent réitérées, la centralisation administrative s'est constamment maintenue et développée. On en avait toutefois exagéré les conséquences, en exigeant l'intervention centrale pour des affaires locales d'une très-médiocre importance.

Comment les abus de la centralisation administrative ont été successivement corrigés.

C'est pour remédier à ces abus qu'avaient été rendues les lois du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838. C'est dans le même but, et avec une portée plus étendue, qu'ont été émis le décret-loi (2) du 25 mars 1852, et le décret impérial du 13 avril 1861.

Mais en supprimant l'excès de la centralisation administrative, ces divers actes en ont conservé et fortifié le principe. En décentralisant les petites affaires, ils ont rendu inattaquable la centralisation de celles d'un intérêt supérieur.

(1) Quoique, dans les recueils, les lois portent habituellement deux dates, celle de l'émission et celle de la promulgation, il est d'usage de les désigner seulement par la première. On n'indique deux dates que pour les lois décrétées par l'Assemblée constituante de 1789 et par l'Assemblée législative de 1791; ces deux dates correspondent : la première, au décret de l'Assemblée; la seconde, à la sanction royale. Cette exception a pour but de distinguer les décrets de l'Assemblée non sanctionnés par le roi, et qui n'en avaient pas moins force de loi après un certain laps de temps, le *veto* royal étant alors purement suspensif, des lois proprement dites, ou, en d'autres termes, des décrets de l'Assemblée sanctionnés par le roi. Pour la période historique dont il s'agit, les décrets non sanctionnés sont désignés par une seule date; les lois le sont par les deux dates, dont la réunion constitue et exprime leur caractère.

(2) Nous qualifions ainsi les décrets rendus aux époques de dictature et ayant, par conséquent, force de loi, pour les distinguer des décrets qui ne sont que des actes du pouvoir exécutif.

14. La séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire n'existait que partiellement et confusément sous l'ancien régime. Elle a été érigée en principe par l'art. 13, tit. 2, de la loi des 16-24 août 1790.

Quelle est la date précise du principe de séparation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire?

L'indépendance de l'autorité administrative par rapport à l'autorité judiciaire est assurée à l'aide de divers moyens positifs et pratiques. Ces moyens sont : 1° la défense sous peine de forfaiture, à tous les membres de l'ordre judiciaire, de s'immiscer en aucune façon dans les matières attribuées aux autorités administratives, défense résultant de l'art. 127, n. 2, du Code pénal ; 2° la dévolution au chef du gouvernement, en Conseil d'Etat, du droit de statuer sur les conflits d'attributions entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ; ainsi que la réserve, à cette dernière seule, du pouvoir d'élever ces conflits; 3° l'interdiction prononcée par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, d'intenter aucune poursuite judiciaire contre les agents du gouvernement, pour faits relatifs à leurs fonctions, sans une autorisation préalable, donnée en Conseil d'Etat.

Quels sont les moyens à l'aide desquels est garantie l'indépendance de l'autorité administrative par rapport à l'autorité judiciaire?

15. Pour remplir pleinement sa mission, l'autorité administrative doit agir, s'éclairer sur les conséquences de ses actes, faire droit aux réclamations qu'ils soulèvent. Il convient qu'elle réunisse ces trois fonctions essentielles, pour assurer sa marche et atteindre son but. En confier une seule à l'autorité judiciaire, ce serait entraver l'exercice des deux autres et s'exposer à des luttes incessantes. Notre organisation administrative n'encourt pas ce reproche. Elle présente un tout complet et homogène, et comprend dans son vaste cadre : des *agents* pour l'action; des *conseils* pour le contrôle; des *tribunaux* pour le jugement.

Quelles sont les trois fonctions essentielles de l'autorité administrative?

Mais si les agents, les conseils et les tribunaux de l'ordre administratif doivent être les membres d'un même corps, il est utile et convenable qu'ils soient distincts entre eux. L'intérêt des administrés est mieux garanti lorsque l'agent n'est pas appelé à se contrôler lui-même, et à statuer sur les difficultés auxquelles ses propres actes ont donné lieu. Malgré ces raisons, ce n'est que lentement et par degrés que la séparation dont il s'agit s'est introduite dans nos institutions, et aujourd'hui même elle n'est pas encore complète et absolue.

Séparation des agents, des conseils et des tribunaux administratifs.

Sous la constitution du 3 septembre 1791, l'action et le jugement étaient cumulés par des corps électifs soumis au contrôle d'autres corps électifs, plus nombreux, auxquels ils s'adjoignaient ensuite pour tout le surplus de leurs délibérations. Ce système, qui ne séparait qu'imparfaitement le contrôle de l'action et du jugement, et qui confondait entièrement ces deux derniers faits, fut encore aggravé par la constitution du 5 fructidor an III. Aux termes de cette constitution, les mêmes corps électifs cumulaient l'action, le contrôle et le jugement.

Cette séparation existait-elle sous la constitution de 1791 et sous celle de l'an III?

Comment elle a été organisée par la constitution de l'an VIII et par la loi du 28 pluviôse de la même année.

La constitution du 22 frimaire an VIII, et la loi du 28 pluviôse de la même année distinguèrent, pour la première fois, d'une manière nette et précise, l'action, le contrôle et le jugement. L'action fut dévolue à des fonctionnaires individuels. Le contrôle et le jugement furent confiés à des corps distincts.

Différences entre le système administratif de l'an VIII et ceux antérieurs.

Cette séparation des trois attributs essentiels de l'administration n'est pas la seule différence entre le système de l'an VIII et les systèmes précédents. Leur comparaison présente deux autres différences non moins importantes : 1° l'action, comme nous venons de le dire, fut dévolue à des *fonctionnaires individuels*, tandis que auparavant elle avait appartenu à des *corps ;* 2° les fonctionnaires actifs, les corps chargés du contrôle et ceux chargés du jugement furent mis à la nomination du chef de l'Etat, tandis que auparavant tous les membres de l'administration avaient eu le caractère électif.

La première de ces deux différences était fondée sur le principe que *si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul*. Ce principe, d'une incontestable vérité et pleinement justifié par l'expérience, s'est constamment maintenu jusqu'à nos jours.

La seconde différence a partiellement disparu par l'effet des lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833. Les fonctionnaires chargés de l'action et les corps chargés du jugement sont restés à la nomination du chef de l'Etat; mais les corps chargés du contrôle sont redevenus électifs.

Exception à la règle de séparation entre l'action et le jugement.

Enfin, il importe de remarquer que si le contrôle et l'action sont invariablement séparés, l'action et le jugement ne le sont pas toujours. Par exception à la règle générale, certains administrateurs ont aussi dans leurs attributions le jugement de certaines affaires contentieuses.

Division générale de l'administration.

Nonobstant ces anomalies et en les réservant, il est parfaitement vrai de dire que l'administration se divise en trois branches : *l'administration active*, ou l'ensemble des *agents administratifs ; l'administration consultative*, ou l'ensemble des *conseils administratifs ; l'administration contentieuse*, ou l'ensemble des *tribunaux administratifs*.

Rapports entre l'administration et les pouvoirs publics.

Toutes ces institutions sont étroitement liées à l'organisation et au mode d'action des grands pouvoirs publics. L'administration sous toutes ses formes est inséparable de la constitution politique. Elle en prend les caractères, en subit les variations, en partage les destinées. Tout changement introduit dans le droit public réagit sur le droit administratif.

16. Ces notions générales suffisent pour nous indiquer la division et l'ordre de cet ouvrage. Nous traiterons successivement, dans quatre livres : 1° des pouvoirs publics; 2° des agents administratifs ; 3° des conseils administratifs; 4° des tribunaux administratifs. Le premier livre comprendra le droit public; les trois autres auront pour objet le droit administratif.

LIVRE PREMIER

DES POUVOIRS PUBLICS

SOMMAIRE.

17. Idée générale de la constitution.
18. Division de ce livre.

17. La constitution du 14 janvier 1852 et le sénatus-consulte du 25 décembre de la même année, après avoir rappelé et garanti les grands principes proclamés en 1789, défèrent le gouvernement de l'Etat à l'empereur et partagent la puissance législative entre lui, le Sénat et le Corps législatif. L'empereur gouverne au moyen des ministres et du Conseil d'Etat. Une haute-cour de justice est instituée pour juger, s'il y a lieu, les attentats ou complots contre l'empereur et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Enfin, un sénatus-consulte spécial, du 17 juillet 1856, a organisé la régence de l'empire.

Quelles sont les principales règles établies par la constitution ?

18. Cet ensemble d'institutions nous conduit naturellement à la division de ce livre. Les ministres se rattachant aux agents administratifs dont ils sont les chefs, et le Conseil d'Etat aux tribunaux administratifs dont il est le régulateur, nous n'avons pas à nous en occuper ici. Nous traiterons donc, dans cinq titres distincts : 1° des principes placés sous la garantie des pouvoirs publics ; 2° des pouvoirs législatifs ; 3° du pouvoir exécutif ; 4° de la régence de l'empire ; 5° de la haute-cour de justice.

TITRE PREMIER.

DES PRINCIPES PLACÉS SOUS LA GARANTIE DES POUVOIRS PUBLICS.

SOMMAIRE.

19. Énumération de ces principes.
20. Souveraineté de la nation et séparation des pouvoirs.
21. Vote de l'impôt par les représentants de la nation.
22. Responsabilité des agents du gouvernement.
23. Égalité civile.
24. Sûreté et liberté individuelles.
25. Liberté religieuse.
26. Liberté de la presse.

27. Droit de réunion.
28. Droit de pétition.
29. Inviolabilité de la propriété.
30. Indépendance et gratuité de la justice.
31. Institution d'une force publique essentiellement obéissante.
32. Conclusion.
33. De la qualité de citoyen.

Texte de l'art. 1er de la constitution du 14 janvier 1852.

19. L'article 1er de la constitution du 24 janvier 1852 est ainsi conçu :

« La constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des « Français. »

En se reportant à la constitution de 1791, la première et la plus pure expression des principes de 1789, on n'a pas de peine à constater que ces principes sont au nombre de douze :

Quels sont les principes proclamés en 1789?

1° La souveraineté de la nation et la séparation des pouvoirs ;
2° Le vote de l'impôt par les représentants de la nation,
3° La responsabilité des agents du gouvernement;
4° L'égalité civile ;
5° La sûreté et la liberté individuelles ;
6° La liberté religieuse;
7° La liberté de la presse;
8° Le droit de réunion;
9° Le droit de pétition;
10° L'inviolabilité de la propriété;
11° L'indépendance et la gratuité de la justice;
12° L'institution d'une force publique essentiellement obéissante.

Ces principes ont-ils tous le même caractère?

Parmi ces principes, les trois premiers se réfèrent à la nation elle-même, à la société tout entière : ce sont des *droits sociaux*. Les sept suivants concernent chaque personne en particulier : ce sont des *droits individuels*. Les deux derniers ont pour objet la garantie et la protection de tous les autres : ce sont des *droits sanctionnateurs*. Nous étudierons successivement ces divers principes ou droits, en nous attachant à montrer, pour chacun d'eux, qu'il est maintenu par les institutions actuelles, avec le sens et la portée que lui donnait la constitution de 1791.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur le principe de la souveraineté et sur le partage des pouvoirs?

20. La souveraineté de la nation et la séparation des pouvoirs faisaient l'objet de plusieurs dispositions précises dans la constitution de 1791. Le sens de ces dispositions était que la souveraineté appartenait essentiellement à la nation, que le pouvoir législatif devait être distinct du pouvoir exécutif, et que le pouvoir exécutif tout entier était délégué à un monarque héréditaire sous le nom de roi.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

Nos institutions actuelles sont le résultat d'une délégation expresse et directe de la souveraineté nationale. Le pouvoir législatif est distinct du pouvoir exécutif, puisque le premier est partagé, à

la différence du second qui ne l'est point et dont se trouve investi un monarque héréditaire sous le nom d'empereur. Le principe de 1789 reçoit ainsi la plus complète et la plus exacte application.

21. L'art. 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, placée en tête de la constitution de 1791, reconnaissait à tous les citoyens le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, et celui de la consentir librement. Conformément à ce principe, l'art. 1er, chap. 3, tit. 3, de la constitution elle-même, déférait au Corps législatif, indépendamment du vote des lois, le pouvoir d'établir les contributions publiques, et d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur le vote de l'impôt?

L'art. 39 de la constitution du 14 janvier 1852 porte expressément que le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt. Il est bien vrai qu'à la différence de ce qui avait lieu sous l'empire de la constitution de 1791, d'après laquelle il était seul chargé d'établir les contributions publiques sans proposition ni sanction royale, il ne vote plus aujourd'hui l'impôt que sur la proposition et avec la sanction de l'empereur; mais les termes de la constitution actuelle n'en conservent pas moins une très-grande portée. Il en résulte que les impôts ne peuvent être établis par simples décrets impériaux; qu'ils doivent être proposés, dans la forme des projets de loi, à la discussion et au vote du Corps législatif, et qu'ils ne sauraient être perçus sans l'assentiment de ce corps. Ce qu'il y avait d'essentiel dans le principe de 1789 se trouve donc ratifié et maintenu.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

22. L'art. 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen était ainsi conçu :

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur la responsabilité des agents du gouvernement?

Conformément à ce principe, l'art. 8, sect. 4, chap. 2, tit. 3 de la constitution de 1791, autorisait le Corps législatif à décréter d'accusation les ministres pour faits de leur administration. La poursuite devait avoir lieu devant une haute-cour nationale formée de membres du tribunal de cassation et de hauts-jurés, aux termes de l'art. 23, chap. 5, tit. 3.

La constitution actuelle a maintenu le principe de 1789; mais elle en a modifié l'application. Au lieu du Corps législatif, c'est le Sénat qui peut seul mettre les ministres en accusation. Telle est la disposition expresse de l'art. 13 de la constitution du 14 janvier 1852.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

23. D'après l'ensemble des dispositions contenues dans la constitution de 1791, l'égalité civile comprenait les droits suivants :

1° L'égale admissibilité aux places et emplois;

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur l'égalité civile?

2° L'égale répartition de l'impôt, proportionnellement aux facultés de chacun ;

3° L'égalité de peine à égalité de délit, sans aucune distinction des personnes ;

4° L'absence de tout privilége, de toute exception au droit commun en faveur d'aucune partie de la nation ou d'aucun individu.

Par application de cette dernière disposition, la constitution de 1791 portait qu'il n'y aurait plus ni noblesse, ni pairie, ni distinction héréditaire, ni distinction d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivaient, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, ni enfin vénalité ou hérédité d'aucun office public.

Malgré la généralité de ces prohibitions, la constitution de 1791 elle-même reconnaissait le titre de *prince royal* pour l'héritier présomptif de la couronne, et la dénomination de *princes français* pour les membres de la famille du roi appelés à la succession éventuelle au trône. En outre, une loi des 30 juillet et 6 août 1791 portait que l'Assemblée nationale se réservait de statuer s'il y aurait une décoration nationale unique, qui pourrait être accordée aux vertus, aux talents et aux services rendus à l'État, et qu'en attendant qu'elle eût statué sur cet objet, les militaires pourraient continuer de porter et de recevoir la décoration militaire alors existante.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point ?

Aujourd'hui l'égale admissibilité aux fonctions publiques, la proportionnalité de l'impôt, l'égalité des lois pénales sont garanties par les mœurs autant que par les institutions. Quant à l'absence de tout privilége, il n'y a plus ni pairie héréditaire ni distinction d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucune corporation ou décoration pour laquelle on exige des preuves de noblesse, ou qui suppose des distinctions de naissance. Sous tous ces rapports, les principes de 1789 sont littéralement en vigueur.

Il est vrai que, contrairement au texte de la constitution de 1791 et en vertu d'un décret-loi du 24 janvier 1852, les titres de noblesse sont légalement reconnus ; mais aucun privilége n'y étant attaché, le principe de 1789 est observé dans son esprit sinon dans sa lettre. Il est vrai aussi que, depuis la loi du 29 floréal an X, il existe une décoration nationale sous le nom d'ordre de la Légion d'honneur ; mais cette décoration étant accessible à toutes les vertus, à tous les talents, à tous les services, aucune preuve de noblesse, aucune distinction de naissance n'étant exigées pour y être admis, c'est une institution qui rentre essentiellement dans les principes de 1789. Elle n'est même, au fond, que la réalisation de la grande

pensée d'émulation nationale contenue en germe dans la loi des 30 juillet et 6 août 1791.

Quant à la suppression de toute vénalité, ou hérédité des offices publics, elle continue à former la règle générale; mais une exception y a été implicitement apportée par l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816. Aux termes de cet article, les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, peuvent présenter des successeurs à l'agrément du gouvernement. Ce droit de présentation accordé à titre de compensation des suppléments de cautionnement imposés à ces divers officiers ministériels, a été considéré dans l'usage comme équivalant à un véritable droit de transmissibilité. Les offices ministériels sont ainsi devenus une sorte de propriété, sur la foi de laquelle ont été passés d'innombrables contrats. C'est là, on ne saurait le contester, une dérogation regrettable au principe de 1789; mais, à part cette dérogation, le principe conserve toute sa force et vigueur.

En résumé, tout ce qu'il y avait d'essentiel dans les déclarations de 1789 relativement à l'égalité civile, est mis en pratique dans les institutions actuelles. La constitution du 14 janvier 1852 en garantit le maintien, non-seulement par la disposition générale de l'art. 1er; mais encore par le texte plus précis et plus spécial de l'art. 26, qui classe expressément au nombre des lois à la promulgation desquelles le Sénat devrait s'opposer, celles qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi.

Rapport essentiel qui existe entre la sûreté et la liberté individuelles.

24. La sûreté et la liberté individuelles sont deux termes inséparables l'un de l'autre, et dont chacun comprend celui qui lui est corrélatif. En effet, la sûreté individuelle ne peut avoir pour objet que le libre exercice des facultés naturelles, et la liberté sans sûreté n'est qu'un vain mot.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur la sûreté et la liberté individuelles?

Les divers droits que la constitution de 1791 rattachait à la sûreté et à la liberté individuelles étaient les suivants :

1° De pouvoir faire tout ce que la loi ne défendait pas, et de ne pouvoir être contraint à faire ce qu'elle n'ordonnait pas;

2° De pouvoir librement aller, rester, partir, sans avoir à craindre d'être arrêté ni détenu arbitrairement;

3° De pouvoir librement travailler et choisir sa profession, sans que désormais il dût exister ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers;

4° De ne pouvoir être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes par elle prescrites;

5° De ne pouvoir être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée;

6° De ne pouvoir être distrait de ses juges naturels, par aucune commission, ni par d'autres attributions et évocations que celles déterminées par les lois.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

Tous ces principes sont maintenus, confirmés et appliqués par nos lois actuelles, sans aucune exception ni restriction. On ne doit pas, en effet, considérer l'institution d'une justice militaire et l'existence des juridictions disciplinaires, comme des dérogations à la règle que nul ne peut être distrait de ses juges naturels. L'institution d'une justice militaire avait été expressément réservée par l'art. 13, tit. 4 de la constitution de 1791, et l'existence des juridictions disciplinaires, exclusivement renfermées dans l'ordre professionnel, n'enlève rien aux juridictions ordinaires quant à l'application des peines de droit commun. Les principes de 1789 sont donc pleinement en vigueur, et le maintien en est garanti pour l'avenir par l'art. 26 de la constitution du 14 janvier 1852, aux termes duquel le Sénat doit s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la liberté individuelle.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur la liberté religieuse?

25. La constitution de 1791 garantissait, comme droit naturel et civil, la liberté à tout homme d'exercer le culte religieux auquel il était attaché. Elle posait en principe que nul ne devait être inquiété pour ses opinions religieuses, pourvu que leur manifestation ne troublât pas l'ordre public établi par la loi.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

Nos lois actuelles maintiennent exactement ce principe, et n'y apportent d'autre restriction que celle qui avait été réservée dès l'origine, en vue d'éviter toute atteinte à l'ordre public. Ainsi s'expliquent et se justifient les mesures de police concernant les assemblées religieuses. Ainsi se comprend surtout la prohibition de l'exercice public d'aucun autre culte que le culte israélite et les cultes chrétiens. Ce ne sont pas là des dérogations au principe de 1789; c'est son application renfermée dans les limites prescrites par le respect des mœurs publiques et par le maintien de la paix sociale. La liberté religieuse est donc passée du domaine des théories dans celui des faits, et sa conservation pour l'avenir est garantie par l'article 26 de la constitution du 14 janvier 1852, aux termes duquel le Sénat doit s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la liberté des cultes.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur la liberté de la presse?

26. La constitution de 1791 garantissait, comme droit naturel et civil, la liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que ses écrits pussent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

Nos lois actuelles maintiennent et respectent la liberté de la presse, en ce sens qu'aucun écrit n'est soumis à aucune censure ni inspection avant sa publication.

Il est vrai que les délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication sont sévèrement punis par la loi du 17 mai 1819; mais ces mesures répressives ne sont que l'appli-

cation de la responsabilité réservée dès 1791 contre ceux qui abuseraient de la liberté de la presse.

Il est vrai aussi que la presse périodique politique est soumise, par le décret-loi du 17 février 1852, à un ensemble de conditions préventives assez rigoureuses; mais aucune de ces conditions n'a le caractère d'une censure ou inspection préalable. En effet, si aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale ne peut être créé ou publié sans l'autorisation expresse du gouvernement, l'insertion des divers articles n'est subordonnée à aucune permission de la part de l'autorité.

Il est vrai, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 22 du décret du 17 février 1852, aucuns dessins, aucunes gravures, lithographies, médailles, estampes ou emblèmes, de quelque nature et espèce qu'ils soient, ne peuvent être publiés, exposés ou mis en vente sans autorisation préalable du ministre de l'intérieur à Paris ou des préfets dans les départements. C'est là incontestablement une véritable censure; mais la constitution de 1791, en prohibant expressément la censure par rapport aux *écrits*, avait gardé le silence sur les dessins et gravures, et l'on ne saurait nier que ce dernier genre de publications présente pour la morale et l'ordre public de bien plus graves dangers, contre lesquels des mesures exclusivement répressives seraient peut-être impuissantes.

Il est vrai enfin qu'en vertu des lois du 30 juillet 1850, du 30 juillet 1851 et du décret-loi du 30 décembre 1852, les ouvrages dramatiques doivent être soumis, avant leur représentation, à l'autorisation du ministre de l'intérieur à Paris, et des préfets dans les départements. C'est encore là un cas de censure proprement dite; mais qui se justifie par les plus hautes considérations de morale et d'ordre public, et qui n'est pas formellement contraire au texte de la constitution de 1791, ce texte prohibant seulement la censure avant la publication, sans rien préciser quant à la représentation. En résumé, les mesures préventives ou répressives contre les abus de la liberté de la presse ont pu être plus ou moins multipliées, plus ou moins énergiques selon l'état des esprits et les besoins des temps; mais toujours les écrits de quelque étendue et formant corps d'ouvrage ont été affranchis des permissions et approbations préalables auxquelles leur publication était soumise sous l'ancien régime. Cet affranchissement était le véritable but du principe proclamé en 1789. Ce principe, ainsi entendu, conserve aujourd'hui toute sa force, et reçoit sa pleine et entière exécution.

27. La constitution de 1791 garantissait, comme droit naturel et civil, la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur le droit de réunion?

La constitution du 14 janvier 1852 ne contient aucune disposition relative au droit de réunion. Les abus de ce droit ont rendu néces-

Quelles sont aujourd'hui les dispositions

constitutionnelles sur le même point?

saires les mesures qui l'ont successivement réglementé et restreint. Aujourd'hui, d'après le décret-loi du 25 mars 1852, combiné avec l'article 291 du Code pénal, ainsi qu'avec la loi du 10 avril 1834, les sociétés secrètes sont interdites, et aucune réunion publique de plus de vingt personnes, de quelque nature qu'elle soit, lors même qu'elle serait partagée en sections d'un nombre moindre, et qu'elle ne s'assemblerait pas tous les jours ou à des jours marqués, ne peut se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaît à l'autorité de prescrire. Il est certain que le droit de réunion, ainsi limité, a beaucoup moins d'étendue que ne voulaient lui en donner les auteurs de la constitution de 1791. Toutefois, il n'en reste pas moins maintenu en principe, et les restrictions qu'il a subies ne sont qu'une large application de la réserve faite dès l'origine au sujet des lois de police.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur le droit de pétition?

28. La constitution de 1791 garantissait, comme droit naturel et civil, la liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

Ce droit peut aujourd'hui être exercé, dans les termes où il avait été garanti dès l'origine, à l'égard des autorités secondaires. Quant aux grands pouvoirs publics, il faut faire, sous ce rapport, une distinction entre eux. D'après l'article 45 de la constitution du 14 janvier 1852, le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif. En ce qui concerne l'empereur, tous les citoyens ont la faculté de lui adresser directement leurs réclamations, et un décret impérial du 18 décembre 1852 a prescrit la formation, dans le sein du Conseil d'État, d'une commission de pétitions, chargée d'examiner les pétitions adressées à l'empereur et de lui en rendre compte. Parmi les grands pouvoirs publics, le Corps législatif est donc le seul qui ne puisse pas recevoir de pétitions.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur l'inviolabilité de la propriété?

29. La constitution de 1791 garantissait expressément l'inviolabilité des propriétés, ou la juste et préalable indemnité de celles dont la nécessité publique, légalement constatée, exigerait le sacrifice.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

Ce principe est aujourd'hui pleinement en vigueur, et son maintien pour l'avenir est garanti par l'article 26 de la constitution du 14 janvier 1852, aux termes duquel le Sénat doit s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à l'inviolabilité de la propriété.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur l'indépendance et la gratuité de la justice?

30. La constitution de 1791 portait que la justice serait rendue gratuitement par des juges élus à temps par le peuple, et institués par lettres-patentes du roi, qui ne pourrait les refuser. Ces juges ne pouvaient être ni destitués que pour forfaiture dûment jugée, ni suspendus que par une accusation admise.

Nos lois actuelles ont conservé d'une manière absolue le principe de l'administration gratuite de la justice. Quant à l'indépendance du juge, que la constitution de 1791 avait surtout placée dans l'élection populaire, l'expérience a fait reconnaître qu'une telle origine procurait rarement, dans la personne des magistrats, les lumières spéciales que les justiciables ont le droit d'attendre de ceux qui sont appelés à statuer sur leurs intérêts. Aussi l'élection n'a-t-elle été maintenue que pour les tribunaux de commerce, et cette élection est-elle exclusivement confiée aux notables commerçants de chaque ressort. Tous les autres juges sont directement nommés par le chef de l'État, depuis la constitution de l'an VIII; mais, sauf les juges de paix, et sauf aussi l'application de la limite d'âge, telle qu'elle est fixée par le décret-loi du 1er mars 1852, ils conservent leurs fonctions toute leur vie, aux termes de l'article 68 de cette constitution. Tel est le principe de l'inamovibilité de la magistrature, principe qui forme la plus sérieuse garantie de son indépendance, qui a traversé victorieusement plusieurs révolutions, et dont le maintien pour l'avenir est assuré par l'article 26 de la constitution du 14 janvier 1852. Cet article porte, en effet, que le Sénat doit s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires au principe de l'inamovibilité de la magistrature.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur les mêmes points?

31. La constitution de 1791, après avoir posé en principe que la force publique était instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle était confiée, lui donnait expressément la mission de défendre l'État contre les ennemis du dehors, d'assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Elle y comprenait l'armée de terre et de mer, la troupe spécialement destinée au service de l'intérieur, et subsidiairement les citoyens inscrits sur le rôle de la garde nationale. Elle déclarait enfin que la force publique était essentiellement obéissante, que nul corps armé ne pouvait délibérer.

Quelles étaient les dispositions constitutionnelles de 1791 sur l'institution de la force publique?

Toutes ces règles sont aujourd'hui en vigueur, sans aucune restriction ni modification. La force publique se compose principalement de l'armée de terre et de mer, ainsi que de la gendarmerie, et subsidiairement des citoyens organisés en garde nationale. L'obéissance, sans réflexion ni délibération, est toujours la loi fondamentale de la force publique. Sous ce rapport, la constitution du 14 janvier 1852, en reconnaissant et confirmant le principe proclamé en 1789, ne fait que ratifier et garantir l'état actuel de la législation.

Quelles sont aujourd'hui les dispositions constitutionnelles sur le même point?

32. Comme il est facile de le conclure des développements qui précèdent, la disposition par laquelle la constitution du 14 janvier 1852 reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et déclare qu'ils sont la base du droit public des Français, n'est pas une vague profession de foi pour l'avenir, une

Quelle est la portée de la confirmation des principes de 1789 par la constitution actuelle?

simple abstraction sans réalité pratique. C'est l'expression des faits sociaux actuellement existants; c'est, en quelque sorte, le résumé de toute la législation en vigueur. Les principes proclamés en 1789 avec le sens et la portée que cette législation leur donne, sont incorporés à la constitution elle-même par le rappel collectif dont ils sont l'objet. Ils en deviennent partie intégrante, et conséquemment, aux termes de l'article 26, le Sénat devrait s'opposer à la promulgation des lois qui leur seraient contraires ou qui leur porteraient atteinte. Si l'article précité prévoit expressément les infractions à quelques-uns des principes dont il s'agit, ce n'est pas en vue d'une interprétation limitative, c'est à titre de redondance, et pour désigner nominativement les faits qui affecteraient le plus profondément l'opinion publique.

Quel est le vrai sens de la qualité de citoyen?

33. Parmi les droits que garantit la constitution, il en est qui ont pour objet le libre développement des facultés individuelles, tandis que d'autres consistent dans une participation plus ou moins directe à l'exercice de la puissance publique. Ce sont ces derniers dont l'attribution confère la qualité de citoyen. La qualité de citoyen est dans la jouissance du droit de concourir à l'institution ou à l'exercice des pouvoirs publics. En d'autres termes, l'aptitude aux fonctions publiques proprement dites, les droits de vote et d'éligibilité sont les seuls droits essentiels qui dépendent de la qualité de citoyen. On les désigne communément sous le nom de *droits civiques ou politiques*.

Quels sont ceux qui ont la qualité de citoyen?

La constitution de 1791 distinguait la qualité de citoyen de celle de citoyen actif. Elle donnait la dénomination de citoyen à tous les Français, et n'exigeait de conditions particulières que pour être citoyen actif. La constitution de l'an III et celle de l'an VIII, n'appelan citoyens que ceux qui avaient l'exercice des droits civiques, séparèrent nettement la qualité de citoyen de celle de Français. Cette séparation a été rendue encore plus précise par l'article 7 du Code Napoléon, aux termes duquel l'exercice des droits civils, qui est l'attribut de tout Français, est indépendant de la qualité de citoyen, laquelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle. On peut donc être Français sans être citoyen; mais, en sens inverse comme nous le verrons bientôt, on ne peut être citoyen sans être Français. D'après l'état actuel de la législation, tel qu'il résulte du décret organique du 2 février 1852, de la loi du 7 juillet 1852 et de celle du 5 mai 1855, pour être citoyen, il faut être Français de naissance ou par naturalisation, mâle et majeur, c'est-à-dire âgé de vingt et un ans révolus. La réunion de ces trois conditions ne suffit pas pour conférer tous les droits politiques, notamment les droits d'éligibilité ou d'aptitude à toutes les fonctions publiques; mais elle est indispensable pour l'exercice d'un droit civique quelconque : c'est en ce sens qu'elle doit être considérée comme le point de départ de la qualité de citoyen.

TITRE II.

DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.

SOMMAIRE

34. Division de ce titre.

34. Les trois pouvoirs législatifs, d'après le rang hiérarchique qui leur est donné par la constitution, sont l'empereur, le Sénat et le Corps législatif. D'après l'ordre suivant lequel ils concourent à la confection des lois, ce sont l'empereur, le Corps législatif et le Sénat. Nous adopterons ce dernier classement, comme étant plus propre à faire bien comprendre le mécanisme de l'œuvre législative, et nous traiterons en conséquence, dans trois chapitres distincts, de l'empereur, du Corps législatif et du Sénat.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'EMPEREUR.

SOMMAIRE.

35. De la dignité impériale.
36. De l'hérédité impériale.
37. De la famille impériale.
38. De la famille privée de l'empereur.
39. Puissance législative de l'empereur.
40. Ouverture et clôture des sessions législatives.
41. Rapports mutuels et règlements intérieurs des pouvoirs législatifs.
42. Proposition des lois.
43. Sanction des lois.
44. Proposition des sénatus-consultes.
45. Sanction des sénatus-consultes.
46. Du serment politique.

Quels sont les actes qui ont rétabli la dignité impériale ?

35. Les actes qui ont rétabli en France la dignité impériale sont au nombre de trois. Ce sont : 1° le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, qui, en prescrivant ce rétablissement, ordonnait qu'il serait soumis à l'acceptation du peuple; 2° le décret impérial du 2 décembre 1852 qui, après le recensement général des votes et en vertu de son résultat affirmatif, a promulgué et déclaré loi de l'Etat le sénatus-consulte du 7 novembre précédent; 3° enfin, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la constitution du 14 janvier de la même année.

Dans quelle mesure la constitution du 14 janvier 1852 est-elle encore en vigueur ?

De l'ensemble de ces trois actes, il résulte expressément que la constitution du 14 janvier 1852 est maintenue dans toutes celles de ses dispositions qui ne sont pas modifiées ou abrogées. Nous aurons lieu d'indiquer chacune de ces modifications ou abrogations, en traitant des matières qu'elles concernent. Pour le moment, il suffit de constater les changements relatifs au principe même et à l'ordre du gouvernement. Aux termes de l'art. 17 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, sont abrogés les art. 2, 15, 16, 17 et 18 de la constitution du 14 janvier précédent. Ces articles avaient pour objet de limiter à dix ans la durée de la présidence de la république, d'assurer à cette dignité l'allocation d'une somme annuelle et de régler, en cas de décès du président avant l'expiration de son mandat, comment il serait procédé à une nouvelle élection et pourvu en attendant au gouvernement intérimaire de l'État. L'abrogation de ces dispositions était la conséquence naturelle et forcée de la substitution de l'empire héréditaire à la présidence décennale. Quant aux articles de la constitution du 14 janvier 1852, qui ne sont ni abrogés ni modifiés, il est évident que la dénomination de président de la république doit toujours y être remplacée par celle d'empereur.

Quels sont les biens affectés à la dignité impériale ?

Les biens affectés à la dignité impériale se composent de deux éléments distincts : la liste civile de l'empereur et la dotation de la couronne. Aux termes de l'art. 9 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, la dotation de la couronne et la liste civile de l'empereur sont réglées, pour la durée de chaque règne, par un sénatus-consulte spécial. Ce sénatus-consulte spécial pour le règne actuel avait déjà été rendu à la date du 12 décembre 1852. D'après l'ensemble de ses dispositions, la liste civile de l'empereur régnant est fixée à la somme annuelle de vingt-cinq millions. La dotation de la couronne se divise en immobilière et mobilière. La dotation immobilière comprend les palais, châteaux, maisons, domaines et manufactures énumérés dans un tableau annexé au sénatus-consulte lui-même. La dotation mobilière comprend les diamants, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, musées, bibliothèques et autres monuments des arts, ainsi que les meubles meublants contenus dans l'hôtel du Garde-Meuble et les divers palais et établissements impériaux.

Comment est réglée l'hérédité impériale ?

36. Aux termes des art. 2, 3 et 4 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, la dignité impériale est héréditaire dans la descendance directe et légitime de Louis-Napoléon Bonaparte, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. Louis-Napoléon Bonaparte, s'il n'a pas d'enfants mâles, peut adopter les enfants et descendants légitimes, dans la ligne masculine, des frères de l'empereur Napoléon Ier. Les formes de l'adoption sont réglées par un sénatus-consulte. Si,

postérieurement à l'adoption, il survient à Louis-Napoléon des enfants mâles, ses fils adoptifs ne pourront être appelés à lui succéder qu'après les descendants légitimes. L'adoption est interdite aux successeurs de Louis-Napoléon et à leur descendance. Louis-Napoléon Bonaparte règle par un décret organique, adressé au Sénat et déposé dans ses archives, l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte, pour le cas où il ne laisserait aucun héritier direct, légitime ou adoptif. Ce décret organique, rendu le 18 décembre 1852, est ainsi conçu : « Dans le cas où nous ne laisserions aucun héritier direct, légitime ou adoptif, notre oncle bien-aimé Jérôme-Napoléon Bonaparte, et sa descendance directe, naturelle et légitime, provenant de son mariage avec la princesse Catherine de Wurtemberg, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes, sont appelés à nous succéder. »

Comment devrait-il être pourvu au trône, à défaut de tout héritier de la dynastie régnante ?

D'après l'art. 5 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, à défaut d'héritier légitime ou d'héritier adoptif de Louis-Napoléon Bonaparte, et des successeurs en ligne collatérale, qui prennent leurs droits dans le décret organique du 18 décembre 1852, un sénatus-consulte proposé au Sénat par les ministres, formés en conseil de gouvernement, avec l'adjonction des présidents en exercice, du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'État, et soumis à l'acceptation du peuple, nomme l'empereur et règle dans sa famille l'ordre héréditaire de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. Jusqu'au moment où l'élection du nouvel empereur est consommée, les affaires de l'État sont gouvernées par les ministres en fonctions, qui se forment en conseil de gouvernement et délibèrent à la majorité des voix.

Quels sont les membres de la famille impériale ?

37. Aux termes de l'art. 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, les membres de la famille de Louis-Napoléon Bonaparte appelés éventuellement à l'hérédité et leur descendance des deux sexes, font partie de la famille impériale. D'après l'art. 3 du statut du 21 juin 1853, la famille impériale se compose : 1° de la descendance légitime ou adoptive de l'empereur; 2° des autres princes appelés éventuellement à l'hérédité par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, de leurs épouses, et de leur descendance légitime.

Quelle est la position publique des membres de la famille impériale ?

D'après les art. 6, 7 et 8 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, les membres de la famille impériale appelés éventuellement à l'hérédité et leurs descendants portent le nom de princes français. Le fils aîné de l'empereur porte le titre de prince impérial. Les princes français sont membres du Sénat et du conseil d'État quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis. Ils ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'empereur. Les actes de l'état civil de la famille impériale sont reçus par le ministre d'État, et transmis, sur

un ordre de l'empereur, au Sénat qui en ordonne la transcription sur ses registres et le dépôt dans ses archives.

Quels sont les biens affectés aux membres de la famille impériale?

Aux termes de l'art. 17 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, une dotation annuelle de quinze cent mille francs est affectée aux princes et princesses de la famille impériale. La répartition de cette dotation est faite par décret de l'empereur. D'après l'art. 16 du sénatus-consulte précité, le douaire de l'impératrice est fixé par un sénatus-consulte lors du mariage de l'empereur.

Quelle est la condition civile et quelles sont les obligations particulières des membres de la famille impériale?

L'art. 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 porte que les membres de la famille impériale ne peuvent se marier sans l'autorisation de l'empereur. Leur mariage fait sans cette autorisation emporte privation de tout droit à l'hérédité, tant pour celui qui l'a contracté que ponr ses descendants. Néanmoins, s'il n'existe pas d'enfant de ce mariage, en cas de dissolution pour cause de décès, le prince qui l'aurait contracté recouvre ses droits à l'hérédité. L'article précité donne en outre à l'empereur pleine autorité sur tous les membres de sa famille, et l'autorise à régler leurs devoirs et leurs obligations par des statuts qui ont force de loi. Le statut du 21 juin 1853, rendu en vertu de cette dispositiou, soumet les membres de la famille impériale à uu grand nombre de règles dérogatoires au droit commun, notamment en ce qui concerne l'exercice de la puissance paternelle, la validité du mariage et des conventions matrimoniales, la séparation de corps, la tutelle, l'interdiction, la liberté individuelle, la juridiction en matière répressive et pour les actions purement personnelles. L'esprit général de ce statut, en grande partie calqué sur celui du 30 mars 1806, est de donner au chef de l'Etat une action et une surveillauce constantes sur les membres de la famille impériale, l'existence sociale des princes appelés à régner appartenant plus au droit politique qu'au droit civil, et la raison d'Etat devant leur imposer des obligations dont les simples citoyens sont affranchis.

Quels sont les membres de la famille privée de l'empereur?

38. La famille privée de l'empereur comprend tous les membres de sa famille, qui ne rentrent pas daus quelqu'une des catégories que nous avons désignées sous le numéro précédent.

Quelle est leur position publique?

Aux termes de l'art. 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, l'empereur fixe les titres et la condition des membres de la famille impériale, autres que ceux qui sont directement ou éventuellement appelés à l'hérédité.

Quelle est leur position civile et quelles sont les obligations particulières auxquelles ils sont soumis?

En vertu de l'art. 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, l'empereur a pleine autorité sur tous les membres de sa famille *indistinctement;* il règle leurs devoirs et leurs obligations par des statuts qui ont force de loi. En conséquence, la plupart des dispositions du statut du 21 juin 1853 sont expressément déclarées communes aux membres de la famille privée de l'empereur, qui ont ou acquerront la qualité de Français. Ces membres, à la différence de

ceux qui font partie de la famille impériale, restent néanmoins soumis au droit commun, en ce qui concerne les actes de l'état civil, l'exercice de la puissance paternelle, la validité des conventions matrimoniales et la juridiction pour les actions intentées par des tiers étrangers à la famille.

Quels sont les divers actes par lesquels l'empereur concourt à l'exercice de la puissance législative?

39. L'empereur a la plus grande part dans l'exercice de la puissance législative. A lui seul appartient le droit d'en commencer comme d'en consommer les actes. Indépendamment de ce double attribut par lequel il concourt directement à la confection des lois, il a encore deux prérogatives essentielles qui émanent de son pouvoir régulateur. Ces deux prérogatives consistent dans l'ouverture et la clôture des sessions législatives, ainsi que dans le droit de faire ou de modifier les règlements intérieurs du Sénat et du Corps législatif. Nous examinerons séparément chacune de ces grandes attributions impériales.

Quelles sont les prérogatives de l'empereur relativement aux sessions législatives?

40. Il résulte des art. 24 et 46 de la constitution du 14 janvier 1852, que l'empereur convoque et proroge le Sénat et le Corps législatif. Aux termes de l'art. 11 de la même constitution, le président de la république devait présenter, tous les ans au Sénat et au Corps législatif, par un message, l'état des affaires de la république. Cette disposition, empruntée à la constitution de 1848 et conforme aux usages suivis par les Etats-Unis d'Amérique, n'a pas été jugée compatible avec les conditions d'un gouvernement monarchique. En conséquence, elle a été formellement abrogée par l'art. 17 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Aujourd'hui, c'est par un discours, au lieu d'un message, que l'empereur, en ouvrant chaque année la session ordinaire du Sénat et du Corps législatif, donne sur la politique générale et sur les travaux qui doivent remplir la session tels éclaircissements qu'il croit utiles et dans la mesure qui lui convient. Cette exposition solennelle et orale n'est d'ailleurs qu'une faculté et non une obligation constitutionnelle pour le chef de l'Etat.

Par quelle nature d'actes sont réglés les rapports mutuels des pouvoirs législatifs, ainsi que l'ordre intérieur de leurs travaux?

41. Les rapports du Sénat et du Corps législatif avec le président de la république et le conseil d'Etat, ainsi que les conditions essentielles de leurs travaux, avaient été réglés par le décret organique du 22 mars 1852. Aux termes de l'art. 5 du sénatus-consulte du 25 décembre de la même année, les dispositions de ce décret-loi peuvent être modifiées par des décrets de l'empereur. C'est en vertu de ce principe que le décret originaire a été successivement remplacé par celui du 31 décembre 1852 et par celui du 3 février 1861. Ce dernier, seul actuellement en vigueur, reproduit en grande partie ceux qui l'ont précédé et forme un code complet, tant sur les rapports du Sénat et du Corps législatif, avec l'empereur et le Conseil d'Etat, que sur les conditions organiques de leurs travaux.

A qui appartient la proposition des lois?

42. Aux termes de l'art. 8 de la constitution du 14 janvier 1852, l'empereur a seul l'initiative des lois. Cette disposition qui assure aux projets de loi la maturité et l'esprit d'ensemble que des particuliers ne pourraient jamais leur donner, se trouvait déjà, sauf la différence de dénomination du chef du gouvernement, soit dans la constitution de l'an VIII, soit dans la charte de 1814. L'initiative des lois avait au contraire été rendue commune au roi et aux deux chambres par la charte de 1830 ; au président de la république et à l'Assemblée nationale par la constitution de 1848.

Comment s'exerce l'initiative du gouvernement auprès du corps législatif?

D'après l'art. 53 du décret du 3 février 1861, les projets de loi présentés par l'empereur sont apportés et lus au Corps législatif par les ministres sans portefeuille ou par les conseillers d'Etat, commis à cet effet, ou transmis, sur les ordres de l'empereur, par le ministre d'Etat, au président du Corps législatif, qui en donne lecture en séance publique.

En quoi consiste la sanction des lois?

43. L'art. 10 de la constitution du 14 janvier 1852 porte que l'empereur sanctionne les lois. Ce droit de sanction consiste dans la ratification que donne l'empereur au vote du Corps législatif, et qu'il pourrait refuser lors même que le Sénat n'aurait pas déclaré s'opposer à la promulgation. La sanction est le complément indispensable de la loi, tandis que la promulgation en est la proclamation officielle par le pouvoir exécutif. La sanction précède donc nécessairement la promulgation.

Quelle en est l'origine?

La sanction des lois par le chef de l'Etat est un emprunt fait aux institutions anglaises, ainsi qu'aux chartes de 1814 et de 1830. Elle n'existait ni dans la constitution de l'an VIII, ni dans les sénatus-consultes organiques de l'an X et de l'an XII. A cette époque, la loi résultait du vote émis par le Corps législatif sur la proposition du gouvernement, sans qu'il fût besoin d'aucune approbation ultérieure, sauf toutefois le droit réservé au Sénat d'annuler pour cause d'inconstitutionnalité les décrets rendus par le Corps législatif, s'ils lui étaient déférés avant leur promulgation.

Comment se donne-t-elle?

Il est d'usage, en Angleterre, que la sanction royale se donne en séance de la chambre des lords, ou par le chef de l'Etat en personne, ou par des commissaires qu'il a désignés. Chez nous, la sanction des lois n'a jamais été accompagnée d'aucune solennité. Sous la monarchie royale, elle était constatée par cette formule placée à la suite du texte de chaque loi lors de sa promulgation : « La présente loi, sanctionnée par nous cejourd'hui, sera exécutée comme loi de l'Etat. » La sanction impériale est actuellement constatée, aux termes du décret du 2 décembre 1852, par l'apposition de la formule suivante, en tête de chaque loi, lors de sa promulgation : « Nous avons sanctionné et sanctionnons, promulgué et promulguons ce qui suit. »

D'après l'art. 1er, tit. 4, de la loi du 13 août 1814, le roi refusait sa sanction par cette formule : *Le roi s'avisera.* Cette déclaration des volontés du roi était notifiée à la chambre des pairs par le chancelier et à celle des députés par une lettre des ministres adressée au président. Aujourd'hui, le refus de sanction n'aurait besoin ni d'être exprimé, ni à plus forte raison d'être notifié, et il suffirait à l'empereur de ne pas promulguer les lois qu'il ne voudrait point sanctionner. Comment se refuse-t-elle ?

44. L'art. 27 de la constitution du 14 janvier 1852 porte que le Sénat règle par un sénatus-consulte diverses matières expressément énumérées. Cette disposition laissait dans le doute la question de savoir si l'initiative des sénatus-consultes, comme celle des lois, n'appartiendrait qu'au chef de l'État ; ou si, au contraire, pour les sénatus-consultes, le Sénat la partagerait avec lui. Ce doute a été levé par l'art. 16 du décret du 22 mars 1852, dont le texte a été exactement reproduit dans l'article correspondant du décret du 31 décembre de la même année et de celui du 3 février 1861. En vertu de ce texte, l'empereur propose les sénatus-consultes réglant les objets énumérés dans l'art. 27 de la constitution ; l'initiative de la proposition peut aussi être prise par un ou plusieurs sénateurs. Le droit de proposer les sénatus-consultes est donc commun à l'empereur et aux membres du Sénat. Nous n'avons ici à nous occuper que du cas où l'initiative émane du gouvernement. A qui appartient l'initiative des sénatus-consultes ?

Aux termes de l'art. 17 du décret du 3 février 1861, les projets de sénatus-consultes proposés par l'empereur sont portés et lus au Sénat par les ministres sans portefeuille ou par les conseillers d'État à ce commis. Ce mode est le seul autorisé pour la présentation des projets de sénatus-consultes, tandis que pour celle des projets de loi au Corps législatif, le gouvernement a le choix entre la transmission au président de ce corps et l'apport direct par des conseillers d'État ou des ministres sans portefeuille. Comment s'exerce l'initiative du gouvernement auprès du sénat ?

45. En vertu de l'art. 10 de la constitution du 14 janvier 1852, l'empereur sanctionne les sénatus-consultes. Cette disposition est générale, et s'applique aux sénatus-consultes proposés par le gouvernement, aussi bien qu'à ceux qui émanent de l'initiative sénatoriale. On conçoit, en effet, que soit à raison des changements introduits dans le cours de la discussion, soit par suite de circonstances nouvelles et imprévues, le gouvernement puisse avoir intérêt à ne pas ratifier une mesure qu'il avait lui-même originairement proposée. Ce motif explique aussi pourquoi les lois, encore bien que l'empereur en ait seul l'initiative, doivent néanmoins recevoir sa sanction avant d'être promulguées et exécutées. A qui appartient la sanction des sénatus-consultes ?

La sanction des sénatus-consultes est une innovation de la constitution actuelle. Sous l'empire de la constitution de l'an VIII, ainsi que des sénatus-consultes organiques de l'an X et de l'an XII, l'acte Quelle en est l'origine ?

du Sénat n'avait pas besoin d'être complété par la ratification du chef de l'État.

Comment se donne-t-elle ou se refuse-t-elle ?

Il résulte du décret du 2 décembre 1852 que la sanction des sénatus-consultes est donnée ou refusée exactement dans les mêmes formes et de la même manière que pour les lois. Nous n'avons donc, à cet égard, qu'à renvoyer aux développements présentés sous le numéro 43.

Quel est l'objet du serment politique ?

46. L'empereur est inséparable de la constitution, dont il est à la fois l'âme et le bras. Le serment politique devait, par conséquent, être prêté à sa personne autant qu'à la constitution elle-même. C'est aussi ce qui a lieu et ce qu'exprime clairement la formule prescrite à cet effet.

Quelle en est la formule ?

Cette formule, aux termes de l'art. 16 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, est ainsi conçue :

« Je jure obéissance à la constitution et fidélité à l'empereur. »

Par qui doit-il être prêté ?

Conformément à l'art. 14 de la constitution du 14 janvier 1852, le serment politique doit être prêté par les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif, du conseil d'État, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics. Cette disposition, aussi générale que possible, embrasse tous les fonctionnaires publics sans exception, ceux qui ne touchent pas de traitement comme ceux qui en reçoivent ; ceux qui sont élus par les citoyens comme ceux qui sont nommés par le gouvernement. Mais l'exercice du droit électoral n'est pas considéré comme une fonction publique, et n'est soumis en conséquence à la prestation préalable d'aucun serment. C'est ce qui résulte soit des deux décrets du 2 février 1852 sur l'élection des députés au Corps législatif, soit des lois concernant l'élection des conseils généraux,, d'arrondissement et municipaux.

Quelle est la sanction de l'obligation du serment politique ?

Tous ceux qui doivent le serment politique sont tenus de le prêter dans les termes prescrits par l'art. 16 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Toute addition, modification, restriction, ou réserve équivaut au refus de serment et produit le même effet. Le refus ou le défaut de serment est considéré comme une démission. Telles sont les dispositions expresses du décret du 8 mars 1852, combiné avec le sénatus-consulte du 25 décembre de la même année.

CHAPITRE II.

DU CORPS LÉGISLATIF.

SOMMAIRE.

47. Composition du Corps législatif.
48. Electeurs qui en nomment les membres.
49. Formation des listes électorales.

50. Révision annuelle des listes électorales.
51. Conditions d'éligibilité.
52. Incompatibilités.
53. Colléges électoraux.
54. Formes et conditions de l'élection.
55. Durée du mandat.
56. Remplacements individuels.
57. Sessions du Corps législatif.
58. Réunion du Corps législatif et sa division en bureaux.
59. Vérification des pouvoirs, et constitution du Corps législatif.
60. Rédaction, discussion et vote de l'adresse.
61. Discussion des projets de loi, au sein des bureaux.
62. Amendements.
63. Discussion en assemblée générale.
64. Formes et constatation du vote.
65. Vote de l'impôt.
66. Vote du budget.
67. Vote des crédits supplémentaires et extraordinaires.
68. Vote de la loi des comptes.
69. Tenue des séances.
70. Procès-verbaux.
71. Comptes rendus, et reproduction intégrale des débats par la sténographie.
72. Publications individuelles.
73. Ajournement, prorogation et dissolution du Corps législatif.
74. Messages et proclamations de l'empereur.
75. Dotation du Corps législatif.
76. Administration et police intérieures.
77. Garanties personnelles des députés au Corps législatif.

Quel est le nombre des députés au Corps législatif?

47. Aux termes des art. 34 et 35 de la constitution du 14 janvier 1852, l'élection des députés au Corps législatif a pour base la population. Il doit y avoir un député à raison de trente-cinq mille électeurs. Par application de ces principes, le décret organique du 2 février 1852 avait fixé le nombre total des députés au Corps législatif à deux cent soixante et un. Un tableau annexé à ce décret déterminait le nombre de députés attribué à chaque département. Ce tableau devait être révisé tous les cinq ans, à cause des variations qui peuvent survenir dans le chiffre de la population, et que les recensements quinquennaux ont pour but de constater. La première révision a déjà eu lieu, et un décret du 29 mai 1857 a porté le nombre des députés à deux cent soixante-sept, en tenant compte d'un sénatus-consulte du 27 du même mois, qui a substitué le chiffre de dix-sept mille cinq cents à celui de vingt-cinq mille fixé par le décret organique, pour la fraction en sus de trente-cinq mille à laquelle un député de plus est attribué par département. Il faut ajouter au nombre ci-dessus les cinq députés attribués, par décrets du 14 novembre 1860, aux trois nouveaux départements des Alpes-Maritimes, de la Savoie et de la Haute-Savoie. Le nombre total des députés a été ainsi porté à deux cent soixante-douze. L'Algérie et les colonies ne nomment pas de députés au Corps législatif. Elles n'en nommaient pas non plus sous la monarchie royale; mais la

constitution de 1848 et la loi électorale du 15 mars 1849 leur reconnaissaient le droit d'en élire.

Comment sont fixées les circonscriptions électorales ?

D'après l'art. 2 du décret organique du 2 février 1852, chaque département est divisé, par un décret du pouvoir exécutif, en circonscriptions électorales égales en nombre aux députés qui lui sont attribués. Conformément à ce principe, un décret du pouvoir exécutif du 29 mai 1857 a fixé le nombre et la composition des circonscriptions électorales pour chaque département. Les décrets spéciaux précités, du 14 novembre 1860, l'ont fait ultérieurement pour les trois nouveaux départements. Chaque circonscription élit un seul député.

Comment sont nommés le président et les vice-présidents du Corps législatif ?

L'art. 43 de la constitution porte que le président et les vice-présidents du Corps législatif sont nommés par l'empereur pour un an. Ils sont choisis parmi les députés. Ni la constitution ni aucune autre loi ne détermine le nombre des vice-présidents. Ce nombre est aujourd'hui de deux.

Quels sont les électeurs des députés au Corps législatif ?

48. En vertu de l'art. 36 de la constitution, les députés sont élus par le suffrage universel. Ce suffrage est direct, aux termes de l'art. 2 du décret organique du 2 février 1852. En conséquence, l'art. 12 du même décret déclare électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, c'est-à-dire tous ceux qui ont la qualité de citoyens, conformément à la définition que nous en avons donnée sous le numéro 33.

Par qui sont dressées les listes électorales, et quels sont les électeurs qui doivent y être inscrits ?

49. D'après les art. 13 et 14 du décret organique du 2 février 1852, la liste électorale est dressée, pour chaque commune, par le maire. Elle comprend, par ordre alphabétique : 1° tous les électeurs habitant dans la commune depuis six mois au moins; 2° ceux qui n'ayant pas atteint, lors de la formation de la liste, les conditions d'âge et d'habitation, doivent les acquérir avant la clôture définitive; 3° les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, qui étaient domiciliés dans la commune avant leur départ.

La condition de six mois de résidence a-t-elle pour objet de restreindre le suffrage universel ?

Comme on le voit, les règles concernant la formation des listes électorales ne sont que la mise en pratique, l'application complète et loyale du suffrage universel. La condition de six mois de résidence dans la commune n'est prescrite qu'afin de pouvoir constater l'identité des électeurs. C'est dans ce but qu'elle avait été requise par la loi électorale du 15 mars 1849, et la constitution de l'an III ne l'avait pas même jugée suffisante, puisqu'elle exigeait un an de résidence au lieu de six mois pour l'acquisition de la qualité de citoyen.

Quels sont ceux qui ne doivent pas être

Aux termes de l'art. 15 du décret organique du 2 février 1852, ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales : 1° les indivi-

dus privés de leurs droits civils et politiques par suite de condamnation soit à des peines afflictives ou infamantes, soit à des peines infamantes seulement; 2° ceux auxquels les tribunaux, jugeant correctionnellement, ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction; 3° les condamnés à certaines peines correctionnelles ou disciplinaires, conformément à l'énumération contenue dans l'article précité; 4° les interdits; 5° les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France.

inscrits sur les listes électorales?

Les diverses prohibitions que nous venons d'indiquer n'ont pas toutes le même principe. La première catégorie a pour cause la perte de la qualité de citoyen. Les deuxième, troisième et cinquième sont fondées sur l'indignité judiciairement prononcée ou légalement présumée. La quatrième n'est que la conséquence d'une incapacité naturelle dans la personne des interdits.

Quel est le principe de ces prohibitions?

Parmi les individus atteints par les dispositions prohibitives de l'art. 15 du décret organique du 2 février 1852, il en est plusieurs qui n'en sont passibles que temporairement. Ainsi ceux qui ont été privés du droit de vote et d'élection par un jugement correctionnel, ne doivent être exclus des listes électorales que durant l'espace de temps pour lequel cette privation a été prononcée. De même, les faillis recouvrent par la réhabilitation, les interdits par la main-levée de l'interdiction, le droit d'être inscrits sur les listes électorales. Indépendamment de ces cas où le terme de la déchéance est sous-entendu, l'art. 16 du décret organique a directement établi une nouvelle catégorie de prohibitions temporaires. Les divers condamnés qu'il énumère ne peuvent être inscrits sur la liste électorale pendant cinq ans, à dater de l'expiration de leur peine; mais, passé ce terme, ils rentrent dans la plénitude de leur droit.

Quels sont ceux qui sont temporairement déchus du droit d'être inscrits sur les listes électorales?

Tous ceux qu'il est défendu d'inscrire sur les listes électorales, sont par cela même frappés d'incapacité légale pour l'exercice du droit d'électeur. On doit distinguer les incapacités en perpétuelles et temporaires, suivant que la prohibition est indéfinie ou à temps. L'inscription constate le droit de l'électeur, mais ne le crée pas. En conséquence, quiconque ayant perdu la capacité électorale aura voté en vertu de son inscription sur les listes encourt toujours une peine pour ce fait. La peine est plus ou moins grave, suivant que l'inscription aura été opérée avec ou sans sa participation; mais le délit existe dans tous les cas. C'est ce qui résulte expressément des art. 31, 32 et 33 du décret organique.

Comment doivent être qualifiées les prohibitions en matière de listes électorales, et quel est l'effet d'une inscription faite contrairement à ces prohibitions?

L'égalité la plus absolue devant présider à l'exercice du droit électoral, nul ne peut se faire inscrire sur les listes de deux ou plusieurs communes. Celui qui aura réclamé et obtenu une inscription multiple est puni conformément à l'art. 31 du décret organique, et celui qui en aura profité pour voter plus d'une fois, encourt une

Peut-on se faire inscrire sur les listes de deux communes?

peine encore plus grave aux termes des art. 33 et 34 du même décret.

Par quel pouvoir est-il statué sur la révision annuelle des listes électorales ?

50. D'après l'art. 18 du décret organique du 2 février 1852, les listes électorales sont permanentes, sauf une révision annuelle dont les règles et les formes sont déterminées par un décret du pouvoir exécutif. C'est en vertu de cette disposition qu'a été rendu un décret réglementaire, portant la même date que le décret organique et statuant sur tout ce qui est relatif à la révision annuelle des listes électorales.

Comment se fait-elle ?

Cette révision annuelle est confiée au maire de chaque commune. Du 1er au 10 janvier de chaque année, le maire fait à la liste électorale les additions et retranchements prescrits par les lois. Le tableau contenant ces additions et retranchements est déposé au plus tard le 15 janvier au secrétariat de la commune, pour être communiqué à tout requérant. Le jour même de ce dépôt, avis en est donné par affiches aux lieux accoutumés. C'est à partir de cette publication que court le délai de dix jours dans lequel les demandes en inscription ou en radiation doivent être formées. Ces demandes sont instruites et jugées suivant les règles que nous exposerons dans le quatrième livre en traitant du contentieux électoral. En même temps qu'il donne avis au public du dépôt contenant les additions et retranchements, le maire transmet une copie de ce tableau au sous-préfet de l'arrondissement, qui l'adresse, dans les deux jours, avec ses observations, au préfet du département. Le 31 mars de chaque année, le maire opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications et arrête définitivement la liste électorale de la commune. La minute de la liste électorale reste déposée au secrétariat de la commune : le tableau rectificatif transmis au préfet reste déposé avec la copie de la liste électorale au secrétariat général du département. Communication en doit toujours être donnée aux citoyens qui la demandent ; mais nous pensons avec la jurisprudence que le refus de communication constituerait un fait administratif, qui ne pourrait être déféré qu'à l'autorité administrative supérieure et non aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Quelles sont la durée et l'utilité des listes revisées ?

D'après l'art. 8 du décret réglementaire, la liste électorale reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée, sauf l'exécution des décisions ultérieurement rendues sur les demandes en inscription ou en radiation, et sauf aussi la radiation des électeurs décédés ou privés des droits civils et politiques par jugement ayant force de chose jugée. Il résulte de cette disposition que les individus qui acquerraient les conditions d'âge et de résidence postérieurement au 31 mars de chaque année ne devraient être inscrits sur les listes qu'à l'époque de la révision de l'année suivante. Ils ne pourraient par conséquent voter aux élections qui auraient

lieu durant le temps intermédiaire ; car, aux termes de l'art. 25 du décret organique, l'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.

Quels sont ceux qui sont éligibles ?

51. En vertu de l'art. 26 du décret organique, sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans. Cette disposition est littéralement reproduite de l'art. 26 de la constitution de 1848. L'éligibilité n'étant subordonnée à aucune condition de domicile, il faut en conclure : 1° qu'un citoyen a le droit d'être nommé député par une circonscription électorale dans le ressort de laquelle il ne réside pas ; 2° qu'il pourrait l'être, lors même qu'il n'aurait dans aucune commune la résidence de six mois, et qu'il ne serait conséquemment inscrit sur aucune liste électorale.

Quelle est la condition que doivent remplir les candidats ?

La seule condition prescrite aux candidats, c'est qu'ils doivent, huit jours au moins avant l'ouverture du scrutin, déposer à la préfecture du département où ils veulent être élus un écrit par eux signé, contenant la formule du serment politique. Telle est la disposition du sénatus-consulte du 17 février 1858, qui a eu pour but de prévenir ainsi les refus de serment de la part des députés élus.

Quelles sont les causes d'indignité ou de déchéance ?

Autant le législateur s'est montré facile et libéral relativement aux conditions d'éligibilité, autant il devait être sévère et rigoureux quant aux causes d'indignité. Aussi l'art. 27 du décret organique déclare-t-il indignes d'être élus tous ceux qui sont frappés d'une incapacité électorale quelconque, soit perpétuelle, soit temporaire. Si un député encourt l'indignité pendant la durée de son mandat, sa déchéance est prononcée par le Corps législatif sur le vu des pièces justificatives, aux termes de l'art. 28 du décret organique.

Quelle est l'étendue et quels sont les motifs de l'incompatibilité entre le mandat de député et toute fonction publique rétribuée ?

52. L'art. 44 de la constitution porte que les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif. D'après l'art. 29 du décret organique, toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de député. Ces dispositions si absolues et si précises ont eu pour but d'assurer l'indépendance du Corps législatif, et d'empêcher que les fonctionnaires publics ne pusseut un jour en former la majorité, comme cela était presque arrivé durant les dernières années qui ont précédé la révolution de 1848. C'est cet abus qui a fait radicalement proscrire une faculté dont l'usage modéré eût été loin de présenter les mêmes inconvénients. Aujourd'hui, les fonctionnaires gratuits, tels que les maires ou adjoints, les conseillers généraux, d'arrondissement ou municipaux, les membres des bureaux de bienfaisance ou des commissions administratives d'hospices, les juges suppléants près les tribunaux de première instance, les suppléants des juges de paix et les membres des tribunaux de commerce, sont les seuls qui puissent cumuler le mandat de député avec l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, d'après l'art. 15 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, les officiers généraux placés dans le cadre de

réserve peuvent être membres du Corps législatif. Ce n'est pas là une véritable exception au droit commun; car si les officiers généraux de la réserve reçoivent un traitement et continuent à faire partie de l'armée, ils ne sont cependant pas en réalité des fonctionnaires publics, puisque, hors le temps de guerre, ils ne peuvent être appelés à aucun emploi, exercer aucun commandement ni obtenir aucun avancement. En temps de guerre, il est vrai, les lois autorisent à leur déférer des commandements à l'intérieur; mais, en vertu de l'article précité, ils sont réputés démissionnaires de leur qualité de député dès qu'ils sont employés activement.

Quelle est la sanction de cette incompatibilité ?

Aux termes de l'art. 29 du décret organique, tout fonctionnaire rétribué, élu député au Corps législatif, sera réputé démissionnaire de ses fonctions par le seul fait de son admission comme membre du Corps législatif, s'il n'a pas opté avant la vérification de ses pouvoirs. Tout député au Corps législatif est réputé démissionnaire par le seul fait de l'acceptation de fonctions publiques salariées. La première de ces deux dispositions est reproduite de l'art. 84 de la loi du 15 mars 1849; mais sans les exceptions qu'y apportaient les articles suivants. La seconde est empruntée à la loi du 12 septembre 1830; mais sans la faculté de réélection qui en neutralisait les effets.

Quels sont les fonctionnaires qui, même après avoir cessé leurs fonctions, ne peuvent pas être élus députés pendant un certain temps et dans de certains lieux ?

Le législateur ne s'est pas contenté d'interdire le cumul du mandat de député avec l'exercice des fonctions publiques. Lors même que ces fonctions ont cessé, il a prohibé toute élection qui pourrait être raisonnablement supposée avoir subi leur influence rétrospective. L'art. 30 du décret organique défend d'élire dans tout ou partie de leur ressort, pendant les six mois qui suivraient leur destitution, leur démission ou tout autre changement de leur position, les fonctionnaires publics ci-après indiqués : les premiers présidents, les procureurs généraux; les présidents des tribunaux civils et les procureurs impériaux; le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine; le préfet de police, les préfets et les sous-préfets; les archevêques, évêques et vicaires-généraux; les officiers généraux commandant les divisions et subdivisions militaires; les préfets maritimes. Le principe de cette disposition se trouvait déjà dans l'art. 64 de la loi du 19 avril 1831, ainsi que dans les art. 82 et 83 de celle du 15 mars 1849, sauf sa mise en rapport avec la législation électorale de ces deux époques. Les catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquaient les articles précités, n'étaient pas entièrement les mêmes que celles qui résultent de la loi actuelle; mais le délai de la prohibition depuis la cessation des fonctions était, comme aujourd'hui, de six mois.

53. Après avoir indiqué les citoyens qui ont le droit d'élire les députés, et ceux qui peuvent être élus, nous sommes conduits par l'ordre naturel des idées à nous occuper des assemblées qui procèdent à l'élection, et des formes auxquelles cette élection est soumise.

On appelle collége électoral la réunion des électeurs d'une commune. Ces électeurs peuvent être répartis, par arrêté du préfet, en autant de sections que leur nombre le rend nécessaire.

Qu'entend-on par collége électoral et par section de collége ?

En principe, d'après l'art. 3 du décret organique, chaque collége électoral se réunit au chef-lieu de la commune. Il en est de même des diverses sections dont il peut être composé. Toutefois, aux termes de l'article précité, le préfet a la faculté de fixer le siége de ces sections hors du chef-lieu de la commune. Cette dernière disposition a pour but, en cas de distances considérables ou de communications difficiles, de permettre le plus grand rapprochement possible entre l'urne électorale et les citoyens appelés à donner leur suffrage. C'est une pensée du même ordre qui a fait établir le vote à la commune, à la place du vote au canton qui formait la règle générale sous l'empire de la loi du 15 mars 1849.

Où se réunissent les colléges électoraux et leurs sections ?

En vertu de l'art. 4 du décret organique, les colléges électoraux sont convoqués par un décret du pouvoir exécutif. L'intervalle entre la promulgation du décret et l'ouverture des colléges électoraux est de vingt jours au moins. D'après l'art. 9 du décret réglementaire, les colléges électoraux doivent être réunis, autant que possible, un dimanche ou un jour férié, afin de faciliter aux électeurs l'exercice de leur droit.

Comment sont convoqués les colléges électoraux ?

Aux termes des articles 12, 13 et 14 du décret réglementaire, e bureau de chaque collége ou section est composé d'un président, de quatre assesseurs, et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs. Les présidences appartiennent de droit au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux de la commune. A défaut de ces fonctionnaires, les présidents sont désignés par le maire, parmi les électeurs sachant lire et écrire. Les assesseurs sont pris suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire; à leur défaut, les assesseurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents sachant lire et écrire. Ces dispositions sont empruntées aux art. 34, 35 et 36 de la loi du 15 mars 1849, sauf qu'à raison du vote au chef-lieu de canton qui était alors le droit commun, les présidences appartenaient en premier ordre au juge de paix et à ses suppléants, à leur défaut, au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux.

Comment est composé le bureau de chaque collége ou section ?

D'après l'art. 16 du décret réglementaire, combiné avec les articles 11, 12 et 15 du même décret, le bureau prononce provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent touchant les opérations du collége ou de la section. Trois de ses membres au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations. Dans ses délibérations, le secrétaire n'a que voix consultative. Ses décisions sont motivées. Toutes les réclamations et décisions sont inscrites au procès-verbal; les pièces ou bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été paraphés par le bureau. Le président a seul la police de l'assemblée. Il peut seul autoriser la présence de la force armée, et ses ré-

Quelle est la mission du bureau, quelles sont les règles de ses délibérations et quels sont les droits du président ?

quisitions sont obligatoires pour les autorités civiles et militaires. Toutes ces dispositions sont littéralement empruntées aux art. 33, 34,37 et 38 de la loi du 15 mars 1849.

Quelles sont les dispositions essentielles, touchant les formes de l'élection?

54. Les formes de l'élection sont subordonnées aux trois règles fondamentales qui suivent :

1° Il n'y a pas de scrutin de liste. L'art. 36 de la constitution, en posant ce principe, a eu pour but d'empêcher que l'élection ne fût viciée par la multiplicité des votes à émettre, et de pourvoir à ce que chaque électeur, n'ayant qu'un seul nom à inscrire sur son bulletin, pût agir en plus parfaite connaissance de cause. En conséquence, aux termes de l'art. 2 du décret organique, chaque circonscription élit un seul député. Il en était autrement sous l'empire de la loi du 15 mars 1849. A cette époque, chaque département élisait au scrutin de liste le nombre de représentants qui lui était attribué. Ce sont les abus et les dangers de ce système, constatés par l'expérience, qui en ont fait prononcer la suppression.

2° Le scrutin est secret. Cette disposition de l'art. 3 du décret organique est textuellement empruntée à l'art. 24 de la constitution de 1848. Elle est d'ailleurs conforme à tous les précédents de la législation française en matière électorale, tandis que le système contraire prévaut en Angleterre. On ne saurait se dissimuler que si le vote oral et public est plus favorable au développement et à la mise en pratique du courage civil, le scrutin secret convient beaucoup mieux à un état social où cette vertu se rencontre fort rarement.

3° L'inscription sur la liste électorale est la condition à la fois nécessaire et suffisante du droit au vote. Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit, à moins qu'il ne soit porteur d'une décision judiciaire ordonnant son inscription ou annulant sa radiation. En sens inverse, tout électeur inscrit a le droit de prendre part au vote, sauf la suspension de ce droit pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites, mais retenues, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés. Ces dispositions des art. 18 et 19 du décret réglementaire ne sont que l'exacte reproduction des art. 40, 41, 42 et 43 de la loi du 15 mars 1849.

Quel est l'objet des règles de détail relatives aux formes de l'élection?

Indépendamment des trois règles fondamentales que nous venons d'analyser, les formes de l'élection sont soumises à un grand nombre de dispositions de détail dont le but commun est d'assurer le maintien du bon ordre, la régularité du vote et la fidélité du dépouillement. Les art. 20 à 32 du décret réglementaire, qui sont presque littéralement empruntés aux art. 49 à 59 de la loi du 15 mars 1849, ont minutieusement fixé la manière dont il doit être procédé dans tout le cours des opérations électorales. Ces opérations forment l'unique but de la convocation des colléges électoraux. Aux termes de l'art. 10 du décret réglementaire, ils ne peuvent s'occuper que de

l'élection pour laquelle ils sont réunis. Toutes discussions, toutes délibérations leur sont interdites. Une disposition analogue se trouvait dans toutes les lois électorales antérieures, et sa nécessité résulte du besoin de prévenir toute atteinte à l'ordre public, tout empiètement sur les droits des pouvoirs politiques.

Quel est l'effet de l'inobservation de ces règles?

Quiconque aura commis quelque infraction aux règles établies pour garantir le libre et paisible exercice du droit électoral, ainsi que la loyale constatation des votes, est plus ou moins sévèrement puni suivant la nature du fait et le caractère des circonstances qui l'ont accompagné. Les peines applicables à chaque cas sont déterminées par les art. 35 à 50 du décret organique, qui ont presque textuellement reproduit les art. 102 à 122 de la loi du 15 mars 1849. La seule différence essentielle que les deux législations présentent sous ce rapport, c'est qu'aux termes de l'art. 117 de la loi de 1849, les délits aussi bien que les crimes commis en cette matière, devaient être jugés par la cour d'assises ; tandis que aujourd'hui, en vertu de l'art. 48 du décret organique, les crimes seuls sont jugés par la cour d'assises, et les délits par les tribunaux correctionnels, conformément au droit commun. En résumé, l'infraction aux mesures d'ordre et de sûreté prescrites pour la tenue des colléges électoraux soumet à une peine celui qui s'en rend coupable; mais elle ne saurait jamais vicier l'élection. D'après l'art. 51 du décret organique, entièrement conforme à l'art. 122 de la loi de 1849, la condamnation, s'il en est prononcé, ne peut, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents, ou dûment définitive par l'absence de toute protestation régulière formée dans les délais voulus par les lois spéciales.

Comment sont constatées les opérations électorales?

D'après l'art. 33 du décret réglementaire, les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double. L'un de ces doubles reste déposé au secrétariat de la mairie ; l'autre double est transmis au sous-préfet de l'arrondissement qui le fait parvenir au préfet du département.

Comment se fait le recensement général des votes, et quelles sont les conditions requises pour qu'il y ait élection?

Le recensement général des votes, pour chaque circonscription électorale, se fait au chef-lieu du département, en séance publique. Il est opéré par une commission composée de trois membres du conseil général, désignés par le préfet. Cette opération est constatée par un procès-verbal. Le recensement général des votes étant terminé, le président de la commission en fait connaître le résultat. Il proclame député au Corps législatif celui des candidats qui a satisfait à la double condition d'avoir réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre égal au quart de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes de la circonscription électorale. Si aucun des candidats n'a rempli ces deux conditions, l'élection est continuée au deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du scrutin. Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre

des votants. Dans le cas où les candidats auraient obtenu un nombre égal de suffrages, le plus âgé est proclamé député. Tel est l'ensemble des règles qui résultent du rapprochement de l'art. 6 du décret organique avec les art. 34, 35 et 36 du décret réglementaire. Sous l'empire de la loi du 15 mars 1849, qui admettait les scrutins de liste, il suffisait pour être élu et proclamé au premier tour de scrutin, d'avoir réuni un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes électorales du département. Dans le cas où le nombre des candidats réunissant au moins ce chiffre de voix serait resté inférieur au nombre de représentants attribué au département par la loi, il était procédé à un second tour de scrutin où l'élection avait lieu comme aujourd'hui, à la majorité relative, quel que fût le nombre des suffrages obtenus.

Quelle est aujourd'hui la durée du mandat législatif et quelle était-elle sous les principales constitutions antérieures ?

55. En vertu de l'art. 38 de la constitution du 14 janvier 1852, les députés sont nommés pour six ans, et intégralement renouvelés à l'expiration de ce terme. D'après la constitution de l'an VIII et la charte de 1814, la durée de chaque législature était de cinq ans, avec renouvellement annuel par cinquième. Elle fut de sept années sous la loi du 9 juin 1824, de cinq sous la charte de 1830, de trois sous la constitution de 1848, sans qu'à aucune de ces époques il y eût aucun renouvellement partiel. La constitution actuelle, en n'admettant que le renouvellement intégral, a donc suivi les leçons d'une longue expérience. Quant à la durée du mandat, elle l'a portée au double du terme que lui avaient assigné les constituants de 1848. Cette prorogation était nécessaire pour laisser aux députés le temps d'acquérir l'habitude et l'esprit des fonctions qu'ils sont appelés à remplir.

Quelles sont les causes qui peuvent donner lieu à des remplacements individuels de députés ?

56. Il peut arriver, dans le cours d'une législature, qu'il y ait lieu à remplacer un ou plusieurs députés. Les causes qui sont de nature à motiver ces remplacements individuels, n'ont pas été limitativement énumérées par le législateur. L'art. 8 du décret organique, après avoir prévu les cas de vacances par option, décès et démission, ajoute les mots *ou autrement* : expressions générales qui comprennent sans aucun doute le cas de déchéance tel que nous l'avons défini sous le n° 51, mais qui s'appliquent aussi à l'annulation d'une élection en vertu d'un vote du Corps législatif.

Du cas d'option.

Le cas d'option est réglé par l'art. 7 du décret organique; aux termes de cet article, le député élu dans plusieurs circonscriptions électorales doit faire connaître son option au président du Corps législatif dans les dix jours qui suivent la déclaration de la validité de ces élections. Cette disposition est empruntée à l'art. 91 de la loi du 15 mars 1849, qui avait substitué le délai de dix jours à celui d'un mois accordé par l'art. 63 de la loi du 19 avril 1831. Les deux articles précités portaient, en outre, qu'à défaut d'option

dans le délai prescrit, la question serait décidée par la voie du sort. Nous croyons qu'il devrait encore en être ainsi, nonobstant le silence du décret organique, ce décret n'ayant abrogé les lois antérieures qu'en ce qu'elles auraient de contraire à ses propres dispositions.

De la démission.

La démission est expresse ou tacite. La démission expresse doit être donnée par écrit et adressée au président du Corps législatif. La démission tacite a lieu soit pour défaut de prestation de serment dans le délai de quinzaine prescrit par l'art. 50 du décret réglementaire du 3 février 1861, soit par suite d'acceptation de fonctions publiques rétribuées, conformément à ce que nous avons dit sous le n° 52.

Quel est le délai dans lequel il doit être procédé au remplacement ?

Aux termes de l'art. 8 du décret organique, en cas de vacances pour une cause quelconque, le collége électoral qui doit pourvoir au remplacement est réuni dans le délai de six mois. Ce délai est celui qui avait été fixé par l'art. 14 de la loi du 31 mai 1850, tandis qu'il n'était que de quarante jours pour la France continentale et de deux mois pour la Corse d'après l'art. 92 de la loi du 15 mars 1849, aussi bien qu'en vertu de l'art. 65 de la loi du 19 avril 1831.

Quelles sont les règles concernant les sessions du Corps législatif ?

57. Le Corps législatif est convoqué par l'empereur. Ses sessions ordinaires durent trois mois ; mais elles peuvent être prorogées au-delà de ce terme par décret impérial. Il peut aussi être réuni en sessions extraordinaires dont l'époque et la durée sont fixées par les décrets de convocation. Ces diverses règles résultent des art. 41 et 46 de la constitution du 14 janvier 1852.

A quelle époque se réunit le Corps législatif, et comment est-il procédé à sa division en bureaux ?

58. Le Corps législatif se réunit au jour indiqué par le décret de convocation. A l'ouverture de la première séance, le président procède, par la voie du tirage au sort, à la division de l'assemblée en neuf bureaux. Il est assisté, à cet effet, des quatre plus jeunes membres présents, lesquels remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection de six secrétaires définitifs.

Comment les bureaux sont-ils renouvelés et constitués ?

Les bureaux se renouvellent chaque mois pendant la session par la voie du tirage au sort. Ils élisent leurs présidents et leurs secrétaires.

Quelle est l'origine des dispositions réglementaires sur ces divers points?

Ces diverses dispositions du décret du 3 février 1861 sont en partie reproduites de celui du 31 décembre 1852, et en partie nouvelles. Il y a identité quant à la réunion du Corps législatif, à la durée et à la constitution des bureaux. Mais le nombre des bureaux a été porté de sept à neuf, et le Corps législatif a été appelé à élire ses secrétaires définitifs, tandis que auparavant les secrétaires provisoires conservaient leurs fonctions pendant toute la durée de la session. Les nouvelles dispositions ont été empruntées aux règlements et usages des assemblées antérieures.

En quoi consiste la vérification des pouvoirs et comment se fait-elle?

59. La vérification des pouvoirs consiste dans l'examen des procès-verbaux d'élection. Cet examen a lieu, pour chaque élection, dans le bureau qui en a été chargé par le président du Corps législatif, et qui, à son tour, désigne un de ses membres pour en faire le rapport en séance publique. L'assemblée statue sur ce rapport, en déclarant la validité ou la nullité de l'élection. Si l'élection est confirmée, l'élu prête le serment politique de vive voix ou par écrit adressé au président, au plus tard dans la quinzaine du jour où la décision a été rendue, et le président prononce ensuite son admission. Si l'élection est annulée, le collége électoral doit être de nouveau convoqué dans le délai de six mois, conformément à ce que nous avons dit sous le n° 56.

Quand et comment est-il procédé à la désignation des secrétaires?

Après la vérification des pouvoirs, et, sans attendre qu'il ait été statué sur les élections contestées ou ajournées, le Corps législatif élit parmi ses membres, pour la durée de la session, six secrétaires, dont quatre, à tour de rôle, siégent au bureau pendant les séances publiques. L'élection a lieu en séance publique, au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin, et en cas de ballottage, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. Le droit, pour le Corps législatif, d'élire ses secrétaires, est une innovation du décret du 3 fév. 1861; mais c'est en même temps un retour aux traditions des anciennes assemblées parlementaires.

Quand le Corps législatif est-il constitué?

Après l'élection des secrétaires, le Corps législatif est constitué, et le président a mission de le faire connaître à l'Empereur.

Toutes ces dispositions résultent des art. 49, 50, 51 et 52 du décret du 3 février 1861.

Quel est l'acte qui a rétabli l'usage du vote d'une adresse par les assemblées politiques?

60. Il était d'usage, dans les anciennes assemblées parlementaires, qu'une adresse à la couronne était annuellement votée, en réponse au discours d'ouverture de la session. Cet usage avait cessé d'être suivi, depuis le rétablissement de la monarchie, par les sénatus-consultes des 9 novembre et 25 décembre 1852. Il a été remis en vigueur par le décret impérial du 24 novembre 1860. Aux termes de ce décret, le Sénat et le Corps législatif votent, tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de l'empereur. L'adresse est discutée en présence des commissaires du gouvernement, qui donnent aux chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'empire.

Comment est rédigée, discutée et votée l'adresse du Corps législatif?

En vertu de l'art. 90 du décret du 3 février 1861, le projet d'adresse du Corps législatif est rédigé par une commission composée du président et d'un membre nommé par chacun des bureaux de l'assemblée. Le projet d'adresse est lu en comité; il est imprimé et distribué. La discussion a lieu en séance publique. Les amendements sont rédigés par écrit, remis au président, et communiqués aux commissaires du gouvernement. Aucun amendement n'est lu et

mis en discussion s'il n'est signé par cinq membres. Le renvoi à la commission est toujours de droit quand les commissaires du gouvernement ou la commission le demandent. Après avoir été voté par paragraphe, le projet d'adresse est voté dans son ensemble ; les votes ont lieu conformément à ce qui est prescrit pour les projets de lois. L'adresse est présentée à l'empereur par une députation de vingt membres tirés au sort en séance publique. Le président et le bureau en font toujours partie. Le président porte la parole.

Comment les bureaux sont-ils saisis de l'examen des projets de loi, et quel est le résultat de cet examen ?

61. Les projets de loi présentés par l'empereur, après avoir été lus en séance publique par les ministres sans portefeuille, ou par les conseillers d'Etat commis à cet effet, ou par le président du Corps législatif, sont imprimés et distribués. Immédiatement après la distribution, et au jour fixé par le président, le Corps législatif, avant de nommer sa commission, se réunit en comité secret; une discussion sommaire est ouverte sur le projet de loi, et les commissaires du gouvernement y prennent part. Après la discussion sommaire, les projets de lois sont mis à l'ordre du jour des bureaux. Les projets de lois d'intérêt local, et ceux pour lesquels l'urgence aura été déclarée, sont envoyés à l'examen des bureaux, aussitôt qu'ils ont été imprimés et distribués. Chaque bureau discute les projets de lois dont il a été saisi, et nomme au scrutin secret et à la majorité un membre de la commission chargée d'en faire le rapport. Cette commission, ainsi composée de neuf membres, désigne elle-même son président, son secrétaire et son rapporteur. Lorsque l'étendue ou l'importance des projets à examiner l'exige, le Corps législatif peut décider que les commissions à nommer par les bureaux seront de dix-huit membres au lieu de neuf, et que, par conséquent, chaque bureau nommera deux commissaires au lieu d'un seul. Cette faculté de doubler le nombre des commissaires existait dans les assemblées antérieures ; mais n'avait pas été expressément accordée au Corps législatif par le décret du 22 mars 1852. L'article 51 de celui du 31 décembre de la même année a comblé cette lacune, et une disposition analogue se trouve aussi dans l'art. 55 de celui du 3 février 1861.

La division en bureaux n'a-t-elle pas été quelquefois remplacée par la division en comités ?

La division en bureaux formés par la voie du sort et périodiquement renouvelés, pour l'examen des projets de loi et la nomination des commissions, est l'usage qui avait généralement prévalu dans les assemblées antérieures. Le système des comités permanents, au moyen de l'option individuelle ou de la désignation par la majorité, avait toutefois obtenu la préférence dans les premiers temps qui suivirent la révolution de 1789. L'assemblée constituante de 1848 cumula les deux méthodes, en admettant à la fois quinze comités permanents par le choix des membres appelés à en faire partie, et quinze bureaux mensuels par la voie du sort, et se réservant à elle-même le renvoi des questions, soit à un comité, soit aux bu-

reaux. Par l'effet des traditions les plus récentes, ce fut le renvoi aux bureaux qui eut lieu le plus fréquemment. Le règlement de l'Assemblée législative ne conserva que ce dernier mode, qui est aussi seul admis, comme on l'a vu, au sein du Corps législatif actuel.

Quelles sont les conditions auxquelles est soumis l'exercice du droit d'amendement?

62. Le droit d'amendement avait été très-largement exercé depuis 1830, au point d'amener quelquefois de fort graves inconvénients et de changer par surprise l'économie générale d'une loi. Ces abus ont nécessité les dispositions restrictives contenues dans l'article 40 de la constitution. D'après cet article, un amendement ne peut être soumis à la délibération du Corps législatif, qu'autant qu'il a été adopté par la commission chargée d'examiner le projet de loi et admis par le Conseil d'Etat, sur le renvoi que lui en a fait le président du Corps législatif. Cette règle constitutionnelle a été complétée et organisée par les art. 58 à 62 du décret du 3 février 1861. Il résulte de leurs dispositions que les amendements, pour pouvoir être reçus, doivent être présentés avant le dépôt du rapport de la commission; que la commission peut déléguer trois de ses membres pour faire connaître au Conseil d'Etat les motifs qui ont déterminé son vote, et que si elle se met d'accord avec lui, le texte du projet est modifié conformément à la nouvelle rédaction adoptée. Cette marche est exactement celle qui avait été tracée par le décret du 13 décembre 1852.

Quel est le principe du droit de discussion en assemblée générale ?

63. Aux termes de l'art. 39 de la constitution de 1852, le Corps législatif *discute* et vote les projets de loi. Il en était autrement sous l'empire de la constitution de l'an VIII, qui avait séparé la discussion et le vote, pour donner la première au Tribunat et ne laisser que le second au Corps législatif, qu'on aurait pu par suite justement qualifier d'assemblée de muets. Aujourd'hui la discussion en séance générale et publique, virtuellement prescrite par la disposition constitutionnelle que nous venons de rappeler, est réglementée par les art. 63, 64, 65 et 66 du décret du 3 février 1861.

Quelles sont les règles qui président à la discussion ?

D'après l'ensemble de ces articles, le rapport de la commission sur le projet de loi par elle examiné est lu en séance publique, imprimé et distribué vingt-quatre heures au moins avant la discussion, sauf le cas d'urgence déclaré par le Corps législatif, sur la proposition du président. Dans ce cas, l'Assemblée fixe le moment de la discussion. A la séance fixée par l'ordre du jour, la discussion s'ouvre et porte d'abord sur l'ensemble de la loi, puis sur les divers articles. A la différence de ce qui avait été pratiqué dans plusieurs assemblées antérieures, il n'y a jamais lieu de délibérer sur la question de savoir si l'on passera à la discussion des articles; mais les articles sont successivement mis aux voix par le président. Le vote a lieu par assis et levé. Si le bureau, c'est-à-dire la réunion du

président et des secrétaires, déclare l'épreuve douteuse, il est procédé au scrutin public. S'il intervient sur un article un vote de rejet, l'article est renvoyé à un nouvel examen de la commission. Chaque député peut alors, dans la forme ordinaire, présenter tel amendement qu'il juge convenable. Si la commission est d'avis qu'il y ait lieu de faire une proposition nouvelle, elle en transmet la teneur au président du Corps législatif, qui la renvoie au Conseil d'État. Il est alors procédé comme pour les amendements, et le vote qui intervient au scrutin public est définitif. Ces dispositions se trouvaient déjà dans le décret du 31 décembre 1852, sauf celles concernant la déclaration d'urgence, et le renvoi des articles rejetés à un nouvel examen de la commission. Cette dernière disposition, qui a pour but de faciliter l'exercice du droit d'amendement, est un retour au décret du 22 mars 1852, qui prescrivait aussi le renvoi à la commission des articles sur lesquels était intervenu un vote de rejet.

Comment est-il procédé au vote ?

64. Après le vote sur les articles, il est procédé au vote sur l'ensemble du projet de loi. Le vote a lieu au scrutin public et à la majorité absolue. Le scrutin est dépouillé par les secrétaires et proclamé par le président. La présence de la majorité des députés est nécessaire pour la validité du vote. Si le nombre des votants n'atteint pas cette majorité, le président déclare le scrutin nul et ordonne qu'il y soit procédé de nouveau.

Comment sont votées les lois d'intérêt communal ou départemental ?

Par exception à la règle générale qui prescrit le vote au scrutin sur l'ensemble de chaque projet de loi, les propositions de lois relatives à des intérêts communaux ou départementaux, à raison de leur fréquence et de leur caractère purement local, sont votées par assis et levé, lorsqu'elles ne donnent lieu à aucune réclamation.

Dans quel cas le vote par assis et levé doit-il être remplacé par le vote au scrutin?

Toutes les fois qu'il y a lieu de voter par assis et levé, c'est-à-dire pour les projets de lois d'intérêt local et pour les articles des autres projets de lois, il est procédé au scrutin public si dix membres au moins en font la demande.

Comment est exprimé et constaté le résultat du vote ?

A l'exemple de la plupart des assemblées antérieures, le Corps législatif ne motive ni son acceptation ni son refus; sa décision ne s'exprime que par l'une de ces deux formules : « Le Corps législatif a adopté, » ou « le Corps législatif n'a pas adopté. » En cas d'acceptation, la minute du projet de loi adopté par le Corps législatif est signée par le président et les secrétaires, et déposée dans les archives. Une expédition revêtue des mêmes signatures est portée à l'empereur par le président.

Ces diverses dispositions contenues dans les articles 67, 68, 69 et 70 du décret du 3 février 1861, se trouvaient déjà, sauf quelques différences de rédaction, dans les deux décrets antérieurs du 22 mars et du 31 décembre 1852.

Quelles sont la por-

65. L'art. 39 de la constitution porte que le Corps législatif dis-

tée et l'étendue du principe que l'impôt doit être voté par le Corps législatif ?

cute et vote les projets de loi et l'impôt. Cette mention expresse de l'impôt a eu pour but d'empêcher qu'on n'établit des contributions par simple décret, en s'abstenant de les présenter sous forme de projet de loi. Le principe constitutionnel qui prescrit l'intervention et le concours des trois pouvoirs législatifs en matière d'impôt, est une règle générale et absolue qui s'applique aux contributions indirectes aussi bien qu'aux contributions directes.

Quel est le seul cas dans lequel un impôt peut être modifié par simple décret impérial ?

La seule exception qu'elle comporte est prévue par l'art. 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Aux termes de cet article, les modifications de tarifs stipulées dans les traités de commerce faits par l'empereur, ont force de loi indépendamment de toute intervention du Corps législatif. Cette disposition est contraire à la jurisprudence parlementaire qui, sous la charte de 1830, avait érigé en principe que les tarifs établis ou modifiés par un traité de commerce ne seraient définitifs qu'après avoir été couvertis en loi par les chambres. Elle est fondée sur le double motif que les stipulations douanières insérées dans un traité d'alliance sont presque toujours dominées par de hautes questions politiques que le chef de l'Etat doit seul trancher, et qu'en effet la constitution lui donne exclusivement le droit de les résoudre en lui conférant par son article 6, de la manière la plus absolue, le pouvoir de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce, quel qu'en puisse être l'objet.

Comment était voté le budget des dépenses antérieurement à la législation impériale, et comment devait-il être voté d'après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ?

66. D'après un usage parlementaire dont le premier essai, sous la charte de 1814, avait été contesté par le gouvernement, mais qui, à la suite de la révolution de 1830, avait été érigé en règle obligatoire par les articles 11 et 12 de la loi des comptes du 29 janvier 1831, le budget des dépenses de chaque ministère était voté par chapitres, et il était de principe que les ministres devaient se renfermer rigoureusement dans les limites des crédits affectés à chaque chapitre, sans pouvoir en rien distraire pour les autres divisions du même ordre. Ce système, connu sous le nom de *spécialité des chapitres législatifs*, avait le triple inconvénient de multiplier les annulations de crédits, de rendre inévitables les demandes de crédits supplémentaires, et de gêner l'administration sans l'obliger à plus d'économie. La constitution du 14 janvier 1852 n'avait cependant rien changé sous ce rapport à la jurisprudence antérieure, et le décret du 22 mars de la même année, art. 53, portait expressément que la discussion devait successivement s'ouvrir sur les divers *chapitres*, s'il s'agissait de lois de finances. Il n'en fut plus de même, à partir du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. D'après l'art. 12 de ce sénatus-consulte, le budget des dépenses devait être présenté, comme auparavant, avec ses subdivisions administratives par chapitres et par articles; mais le Corps législatif n'était plus appelé à le voter que par ministère. La répartition par chapitres du crédit

accordé pour chaque ministère était réglé par décret de l'empereur rendu en conseil d'État. Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, pouvaient autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Ainsi la *spécialité des ministères* avait remplacé la spécialité des chapitres qui n'étaient désormais que des divisions administratives, et le gouvernement pouvait librement se mouvoir dans les limites des crédits affectés à chaque ministère.

Comment est-il voté aujourd'hui ?

En vertu des art. 1 et 2 du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, portant modification de l'art. 12 de celui du 25 décembre 1852 le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles. Le budget de chaque ministère est voté par sections. La répartition par chapitres, des crédits accordés pour chaque section, est réglée par décret de l'empereur, rendu en conseil d'État. Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre, dans le budget de chaque ministère. Comme on le voit, le gouvernement continue à se mouvoir librement dans les limites des crédits affectés à chaque ministère, puisqu'il peut autoriser des virements entre tous les chapitres d'un même ministère. La *spécialité des ministères* reste donc en vigueur, nonobstant l'introduction du vote par sections, au lieu du vote par ministères. Ce changement n'a eu d'autre but que de donner au Corps législatif une action plus efficace sur les finances publiques, en lui permettant de rejeter tel crédit qui lui déplairait, sans être obligé de rejeter le crédit total d'un ministère. La nomenclature des sections du budget des dépenses est annexée au sénatus-consulte du 31 décembre 1861, et a par conséquent le caractère d'acte constitutionnel, ne pouvant être modifié par de simples lois. Les sections comprises dans cette nomenclature sont au nombre de soixante-six, inégalement réparties entre les neuf ministères qui figurent au budget des dépenses, celui de la maison de l'empereur en étant naturellement exclu.

Comment est voté le budget des recettes ?

Le budget des recettes est voté aujourd'hui, comme sous les chartes de 1814 et de 1830, par évaluation générale des voies et moyens, avec accompagnement d'états relatifs à chaque nature de recette.

Les divers budgets sont-ils réunis ou séparés ?

Sous la royauté parlementaire, le budget des recettes et celui des dépenses étaient séparément présentés au vote des chambres législatives. Depuis 1848, ils sont réunis l'un et l'autre en un seul projet de loi ; mais l'ancienne séparation du budget des recettes et du budget des dépenses vient d'être remplacée par une séparation d'origine nouvelle, entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Conformément au rapport du ministre des finances à l'empereur, en date du 14 novembre 1861, chacun de ces deux budgets est séparément présenté au vote du Corps législatif ; mais ils sont renvoyés, l'un et l'autre, à l'examen de la même commission.

Comment est com-

Le budget donnant nécessairement lieu à de nombreuses et lon-

posée la commission du budget?

gues investigations, il est d'usage invariable d'en confier l'examen à une commission de dix-huit membres au lieu de neuf, en vertu du droit que nous avons constaté sous le numéro 61.

Qu'entend-on par crédits supplémentaires et par crédits extraordinaires?

67. On entend par crédits supplémentaires ceux qu'exige l'insuffisance des fonds affectés à un département ministériel; par crédits extraordinaires, ceux destinés à pourvoir aux services imprévus et urgents dont la dépense n'avait pu être comprise au budget.

Comment les uns et les autres étaient-ils ouverts et régularisés, antérieurement au sénatus-consulte du 31 décembre 1861?

Antérieurement au sénatus-consulte du 31 décembre 1861, les uns et les autres pouvaient être ouverts par décret impérial, dans l'intervalle des sessions du Corps législatif; aux termes de l'art. 21 de la loi des finances du 5 mai 1855, ils devaient être soumis à la sanction législative, savoir : les crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivait leur ouverture, et les crédits supplémentaires dans les deux premiers mois de la session qui suivait la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments auraient été accordés. Ainsi c'est l'empereur qui autorisait les crédits supplémentaires ou extraordinaires, et le Corps législatif qui en votait la régularisation.

Comment sont-ils accordés aujourd'hui?

Aujourd'hui, il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi. Telle est la disposition formelle de l'art. 3 du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, portant modification de l'art. 4 de celui du 25 décembre 1852. Cette importante restriction à l'une des prérogatives les plus habituelles du chef de l'État dans les gouvernements constitutionnels a paru nécessaire pour rendre plus sérieux et plus définitif le vote du budget par le Corps législatif. Elle n'avait d'ailleurs rien d'incompatible avec les exigences des services publics, sous l'empire d'un système qui admet la spécialité par ministère, la faculté de virement et la présentation distincte d'un budget extraordinaire. Au surplus, la prohibition d'ouvrir des crédits supplémentaires ou des crédits extraordinaires, par décret impérial, ne s'applique pas aux dépenses d'exercices clos restant à payer, aux dépenses des départements, des communes et des services locaux, et aux fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. Ces divers objets sont expressément réservés par l'art. 4 du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Les crédits qui les concernent continuent à être ouverts par décrets impériaux, sauf régularisation ultérieure par le Corps législatif.

Comment est présentée et votée la loi des comptes?

68. La loi des comptes, dont l'objet consiste à rendre compte de l'emploi des crédits alloués au gouvernement, est présentée au Corps législatif dans le même ordre et la même forme que la loi du budget. A la différence de celle-ci, elle est votée par chapitres et articles et non pas par sections. La spécialité après les faits accomplis ne peut être une gêne pour l'administration, et elle forme l'indispensable condition d'un contrôle efficace et sérieux. Aussi l'art. 12 du sé-

natus-consulte du 25 décembre 1852 n'a-t-il rien changé sur ce point à l'état antérieur de la législation. C'est ce qui a été formellement reconnu et déclaré dans le texte du rapport fait au Sénat par M. Troplong.

Les séances du Corps législatif sont-elles publiques?

69. Aux termes de l'art. 41 de la constitution du 14 janvier 1852, les séances du Corps législatif sont publiques, mais la demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret. D'après l'art. 82 du décret du 3 février 1861, les demandes de comité secret sont signées par les membres qui les font et remises aux mains du président, qui en donne lecture, y fait droit et les fait consigner au procès-verbal.

Quelles sont les règles concernant l'ordre général des séances?

Le président du Corps législatif ouvre et clôt les séances, en a seul la police et fixe à la fin de chacune l'ordre du jour de la suivante, après avoir consulté l'Assemblée. Aucun membre ne peut prendre la parole sans l'avoir demandée et obtenue du président, ni parler d'ailleurs que de sa place, à l'exemple de ce qui a lieu dans les chambres anglaises; mais à la différence de ce qui avait été pratiqué dans la plupart des assemblées françaises antérieures, où l'usage de la tribune tendait à favoriser une éloquence souvent vide et sonore au détriment de la prompte et saine expédition des affaires. Les ministres sans portefeuille et les membres du conseil d'État chargés de soutenir, au nom du gouvernement, la discussion des projets de loi, ne sont point assujettis au tour d'inscription et obtiennent la parole quand ils la réclament. Les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont la préférence sur la question principale et en suspendent la discussion. Les votes d'ordre du jour ne sont jamais motivés, tandis qu'ils pouvaient l'être dans la plupart des assemblées antérieures, où l'on distinguait les ordres du jour purs et simples de ceux motivés, dont la discussion était presque toujours l'occasion de débats orageux et passionnés. La question préalable, c'est-à-dire celle qu'il n'y a lieu à délibérer, est mise aux voix avant la question principale. Elle ne peut être demandée sur les propositions faites par l'empereur. Tel est le résumé des art. 73 à 81 du décret du 3 février 1861, qui ne sont que la reproduction des art. 63 à 71 de celui du 31 décembre 1852.

Comment sont dressés les procès-verbaux des séances, et que doivent-ils contenir?

70. Le procès-verbal est dressé, à l'issue de chaque séance, par les soins du président du Corps législatif. D'après l'art. 71 du décret du 22 mars 1852, les procès-verbaux devaient contenir les noms des membres qui avaient pris la parole et le résumé de leurs opinions. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 13 du sénatus-consulte du 25 décembre de la même année, le procès-verbal de chaque séance constate seulement les opérations et les votes du Corps législatif.

Par qui sont-ils rédigés, signés et lus, et où doivent-ils être transcrits?

Les art. 84 à 86 du décret du 3 février 1861 réglent ainsi qu'il suit les détails d'exécution : — La rédaction des procès-verbaux

est confiée à des rédacteurs spéciaux nommés par le président du Corps législatif et qu'il peut révoquer. Le procès-verbal de chaque séance est signé du président, et lu par l'un des secrétaires à la séance suivante. Les procès-verbaux des séances, après leur approbation par l'assemblée, sont transcrits sur deux registres, signés par le président.

En quoi consistait le compte rendu des séances d'après la constitution?

71. D'après l'art. 42 de la constitution, le compte rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne devait consister que dans la reproduction du procès-verbal, exclusivement placé sous la haute direction du président du Corps législatif.

En quoi consistait-il d'après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852?

L'art. 13 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 avait changé ces dispositions. Distinguant le procès-verbal du compte rendu, il avait prescrit que le compte rendu, au lieu d'être livré à l'appréciation souveraine du président du Corps législatif, fût soumis avant sa publication à une commission composée du président de l'assemblée et des présidents de chaque bureau.

En quoi consiste-t-il aujourd'hui?

Aujourd'hui, le sénatus-consulte du 2 février 1861, tout en maintenant la séparation entre le procès-verbal et le compte rendu, a replacé ce dernier sous l'autorité exclusive du président du Corps législatif.

Par qui sont faits les comptes rendus, et que doivent-ils contenir?

Aux termes des art. 84 et 87 du décret du 3 février 1861, les comptes rendus sont confiés aux rédacteurs des procès-verbaux. A la différence de ceux-ci, les comptes rendus contiennent les noms des membres qui ont pris la parole et le résumé de leur opinion.

Comment les comptes rendus sont-ils communiqués aux journaux?

En vertu du sénatus-consulte du 2 février 1861, les comptes rendus des séances du Corps législatif sont mis, chaque soir, à la disposition de tous les journaux. Le mode de communication est fixé par un arrêté spécial du président du Corps législatif, conformément à l'art. 88 du décret du 3 février 1861.

Les comptes rendus sont-ils aujourd'hui le seul mode de publication des débats?

Indépendamment du compte rendu, il existe aujourd'hui un mode plus complet et plus exact de publication des débats. D'après le sénatus-consulte du 2 février 1861, portant modification de l'art. 42 de la constitution, les débats des séances du Corps législatif sont reproduits par la sténographie et insérés *in extenso* dans le journal officiel du lendemain.

A qui est confiée la reproduction *in extenso* des débats?

Aux termes de l'art. 84 du décret du 3 février 1861, la reproduction *in extenso* des débats est placée sous la haute direction du président du Corps législatif, et confiée aux rédacteurs spéciaux des procès-verbaux et des comptes rendus.

A quoi sont obligés les journaux qui veulent rendre compte des séances du Corps législatif?

Les journaux ne sont pas tenus de rendre compte des séances du Corps législatif; mais s'ils veulent le faire, ils sont obligés de se conformer aux dispositions du sénatus-consulte du 2 février 1861. En vertu de ce sénatus-consulte, le compte rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publica-

tion ne peut consister que dans la reproduction des débats insérés *in extenso* dans le journal officiel, ou du compte rendu rédigé sous l'autorité du président. Néanmoins, lorsque plusieurs projets auront été discutés dans une séance, il sera permis de ne reproduire que les débats relatifs à un seul de ces projets. Dans ce cas, si la discussion se prolonge pendant plusieurs séances, la publication devra être continuée jusqu'au vote et y compris le vote. Ces dispositions ont évidemment pour but d'empêcher les journaux de dénaturer le caractère et la physionomie des débats par des publications artificieusement tronquées. Dans leur ensemble, elles constituent un incontestable progrès sur l'état de choses immédiatement antérieur, par la faculté qu'elles donnent aux journaux de reproduire l'intégralité des débats d'après la sténographie officielle ; mais elles ne leur confèrent pas le droit dont ils avaient joui, jusqu'à la constitution de 1852, de présenter, comme ils l'entendaient et sous leur responsabilité, le tableau des séances législatives. On a maintenu la suppression de cette faculté dont l'abus avait souvent contribué à égarer l'opinion publique, parce qu'on a craint que l'exercice n'en présentât encore de trop graves dangers.

Sous quelles conditions les membres du Corps législatif peuvent-ils publier individuellement les discours qu'ils ont prononcés ?

72. A la différence de ce qui avait lieu dans les assemblées antérieures depuis 1814, les membres du Corps législatif ne peuvent faire imprimer et distribuer à leurs frais les discours qu'ils ont prononcés, qu'après en avoir obtenu l'autorisation. Cette autorisation, aux termes de l'art. 4 du décret du 22 mars 1852, était directement demandée au Corps législatif. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 89 du décret du 3 février 1861, elle est donnée par une commission composée du président du Corps législatif et des présidents de chaque bureau, sauf approbation par l'assemblée.

Par qui sont prononcés et en quoi diffèrent entre eux l'ajournement, la prorogation et la dissolution du Corps législatif ?

73. D'après l'art. 46 de la constitution, l'empereur ajourne, proroge et dissout le Corps législatif. L'ajournement consiste à en suspendre les séances, la prorogation à en prolonger les sessions au delà du terme originairement fixé, la dissolution à mettre fin au mandat de ses membres avant qu'il soit légalement expiré.

Quel est le rapport qui existe entre le principe du gouvernement, et le droit de prononcer l'ajournement, la prorogation ou la dissolution du Corps législatif ?

Ce triple droit est inhérent à la qualité de chef de l'Etat sous tous les gouvernements sincèrement monarchiques. Le pouvoir exécutif en est au contraire essentiellement privé, toutes les fois que la forme républicaine est prise au sérieux.

Quelles sont les règles spéciales en cas de dissolution du Corps législatif ?

Aux termes des art. 46 et 33 de la constitution, en cas de dissolution du Corps législatif, l'empereur doit en convoquer un nouveau dans le délai de six mois. Jusqu'à la convocation, le Sénat, sur la proposition de l'empereur, pourvoit, par des mesures d'urgence, à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement. Ainsi se trouvent conciliés le droit du chef de l'Etat, celui de la nation et les besoins du service public.

En quoi consistent les messages et proclamations de l'empereur au Corps législatif et quel en est l'effet?

74. Nous avons vu, sous le numéro 40, qu'il n'y a plus de message annuel du gouvernement au Sénat et au Corps législatif, sur l'état général des affaires publiques; mais l'empereur peut, toutes les fois qu'il le juge convenable et sur tels objets qu'il lui plaît, adresser des messages et proclamations à chacune de ces deux assemblées ou l'une d'elles seulement. Ces messages et proclamations sont apportés au Corps législatif et lus en séance par les ministres ou les conseillers d'État commis à cet effet. Ils ne peuvent être l'objet d'aucune discussion ni d'aucun vote, à moins qu'ils ne contiennent une proposition sur laquelle il doive être voté. Telles sont les dispositions expresses de l'art. 71 du décret du 3 février 1861.

Quel est l'effet des proclamations de l'empereur, relatives aux réunions du Corps législatif?

D'après l'art. 72 du même décret, les proclamations de l'empereur portant ajournement, prorogation ou dissolution du Corps législatif, sont lues en séance publique, et le Corps législatif se sépare à l'instant. Quelle que soit la généralité de ces derniers termes, il est évident qu'ils ne peuvent s'appliquer qu'aux deux cas d'ajournement et de dissolution; mais non à celui de prorogation, si l'on donne à ce mot, comme nous l'avons fait sous le numéro précédent, le sens de prolongation d'une session. Que si, pour ne pas restreindre un article qui semble absolu, on entend par prorogation le renvoi des séances à une époque ultérieure, on est amené à conclure qu'ajournement et prorogation sont entièrement synonymes et forment pléonasme dans le texte de la constitution. Quoi qu'il en soit, la question n'a et ne saurait avoir qu'un intérêt purement grammatical. Au fond, il est certain que, sous le nom d'ajournement ou de prorogation, l'empereur peut suspendre le cours des séances du Corps législatif, et que, s'il l'a ainsi ordonné, cette assemblée doit immédiatement se séparer. D'autre part, il est non moins certain que l'empereur peut prolonger la durée d'une session, que les décrets rendus à cet effet portent expressément *prorogation*, et qu'en pareil cas le Corps législatif n'a point à se séparer sur-le-champ, puisqu'on l'autorise au contraire à rester plus longtemps en session.

Quels sont les précédents constitutionnels sur la question de l'indemnité des députés?

75. Sous l'ancien régime, les députés aux états généraux recevaient une indemnité pour leurs frais de déplacement et de séjour. Depuis la révolution de 1789, un traitement fut toujours attaché à la qualité de membre des Assemblées politiques, jusqu'à la promulgation de la charte de 1814. Dès lors, à l'exemple des institutions anglaises, les membres de la chambre des députés cessèrent d'être rétribués. Il en fut de même d'après la charte de 1830. Avec la révolution de 1848 reparut l'indemnité pour les représentants du peuple, soit à l'Assemblée constituante, soit à l'Assemblée législative.

Quelles étaient, sur ce point, les dispositions de la constitu-

Tel était l'état des faits, au moment de la constitution du 14 janvier 1852. Cette constitution s'attacha, sous ce rapport, aux erre-

ments de la royauté parlementaire. En conséquence, l'art. 37 posa en principe que les députés ne recevraient aucun traitement. D'après l'art. 43, le président du Corps législatif devait seul toucher un traitement qui était fixé par un décret.

tion du 14 janvier 1852?

Celle de ces dispositions qui attribuait un traitement au président du Corps législatif a été maintenue; celle qui établissait la gratuité du mandat de député a été changée par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Aux termes de l'art. 14 de ce sénatus-consulte, les députés au Corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à deux mille cinq cents francs par mois, pendant la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire. Le retour aux traditions du consulat et du premier empire était à la fois commandé par le principe du gouvernement et par la nécessité d'élargir le cercle des éligibles, dans un pays tel que la France où les grandes fortunes sont très-rares et sous une loi qui prohibe tout cumul du mandat législatif avec une fonction publique rétribuée.

Quelles sont les règles aujourd'hui en vigueur?

La dotation du Corps législatif comprend toutes les sommes nécessaires pour acquitter le traitement du président, l'indemnité des députés et les frais d'administration intérieure de l'Assemblée. En vertu de l'art. 101 du décret du 3 février 1861, cette dotation est inscrite au budget de l'Etat, immédiatement après celle du Sénat, c'est-à-dire à la suite des dépenses de la dette publique.

Qu'est-ce que la dotation du Corps législatif, et quelle est sa place au budget?

76. Aux termes des art. 92, 93 et 97 du décret du 3 février 1861, le président du Corps législatif a essentiellement la haute administration, ainsi que la police intérieure de ce corps, et il pourvoit par des arrêtés réglementaires à tous les détails qu'exige cette double mission. Divers articles du décret précité ont en pour objet de déterminer le mode d'administration du Corps législatif, et d'indiquer les principales mesures que comprend sa police intérieure. Voici le résumé de leurs dispositions.

A qui appartiennent l'administration et la police intérieure du Corps législatif?

En ce qui touche l'administration, le président règle, par des arrêtés spéciaux, l'organisation de tous les services et l'emploi des fonds affectés aux dépenses du Corps législatif. Il pourvoit à tous les emplois, et prononce les révocations quand il y a lieu.

Quels sont les principaux droits attachés à l'administration du Corps législatif?

Il est assisté de deux questeurs nommés pour l'année par l'empereur, qui reçoivent un traitement spécial et auxquels il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs administratifs. Les questeurs ordonnancent, conformément aux arrêtés pris par le président, et sur la délégation de crédit faite par le ministre des finances, les dépenses du personnel et du matériel.

Quelles sont les fonctions des questeurs?

Les comptes du trésorier du Corps législatif sont soumis au jugement d'une commission de neuf membres, nommés par les bureaux à chaque session annuelle. Cette commission transmet son arrêt au président du Corps législatif, qui en assure l'exécution.

Par qui sont apurés et jugés les comptes du Corps législatif?

En ce qui concerne la police, le droit du président n'est pas li-

Quelles sont les

principales règles qui président à la police intérieure du Corps législatif ?

mité à la salle des séances, et s'étend à toutes les dépendances du palais législatif. Nul étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siégent les députés. Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation, ou qui trouble l'ordre, est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers et traduite, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente. Aucun membre du Corps législatif ne peut s'absenter sans obtenir un congé de l'Assemblée. Les passeports sont signés par le président du Corps législatif, qui, sauf le cas d'urgence, ne peut les délivrer qu'après le congé obtenu.

Quelles sont les mesures destinées à garantir l'indépendance d'opinion et la liberté personnelle des membres du Corps législatif ?

77. Il importe à la sincérité du contrôle législatif que les députés ne puissent pas être légèrement distraits de l'accomplissement du mandat qui leur est confié, et qu'aucune crainte de responsabilité ultérieure ne pèse sur la liberté de leurs votes. C'est à ce double besoin que répondent les articles 9, 10 et 11 du décret organique du 2 février 1852. Le premier de ces articles garantit l'indépendance du député, en défendant de le rechercher, accuser ou juger en aucun temps pour les opinions qu'il aurait émises dans le sein du Corps législatif. Les deux suivants assurent la liberté personnelle des membres du Corps législatif en les affranchissant de toute contrainte par corps durant la session et pendant les six semaines qui l'auront précédée ou suivie, et en ne permettant, sauf le cas de flagrant délit, de les poursuivre ou arrêter en matière criminelle, qu'en vertu d'une autorisation préalable de l'Assemblée.

Existait-il antérieurement de semblables garanties ?

Des dispositions analogues se rencontraient dans la plupart des constitutions ou des lois électorales antérieures. Toutefois, sous l'empire de la constitution de 1848, la contrainte par corps contre les députés était prohibée d'une manière beaucoup moins absolue. Aux termes d'une loi spéciale du 11 janvier 1851, l'exercice pouvait en être autorisé par une décision de l'Assemblée, et le représentant contre lequel elle avait été permise était réputé et déclaré démissionnaire s'il ne justifiait pas de sa décharge, dans les trois mois à partir de l'autorisation.

CHAPITRE III.

DU SÉNAT.

SOMMAIRE.

78. Composition du Sénat.
79. Caractères essentiels du Sénat.
80. Sessions du Sénat.
81. Réunion du Sénat et sa division en bureaux.
82. Rédaction, discussion et vote de l'adresse.
83. Examen des projets de loi.

84. Vote des sénatus-consultes.
85. Annulation des actes inconstitutionnels.
86. Proposition de projets de loi d'un grand intérêt national.
87. Propositions de modifications à la constitution.
88. Examen des pétitions.
89. Mesures d'urgence en cas de dissolution du Corps législatif.
90. Tenue des séances.
91. Comptes rendus et reproduction intégrale des débats par la sténographie.
92. Ajournement, prorogation et clôture des sessions du Sénat.
93. Dotation du Sénat.
94. Administration et comptabilité du Sénat.

78. Aux termes de l'art. 20 de la constitution, combiné avec l'art. 7 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, le Sénat se compose : 1° des cardinaux, des maréchaux, des amiraux ; 2° des citoyens que l'empereur juge convenable d'élever à la dignité de sénateur; 3° des princes français, lorsqu'ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis, et sous la condition de ne pouvoir y siéger qu'avec l'agrément de l'empereur.

Comment est composé le Sénat?

L'art. 19 de la constitution portait d'une manière absolue que le nombre des sénateurs ne pourrait excéder cent cinquante. Cette disposition a été modifiée par l'art. 10 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, aux termes duquel la limite précitée ne s'applique qu'aux sénateurs nommés directement par l'empereur. Par conséquent ceux qui sont membres du Sénat en vertu de leur titre ou qualité, tels que les cardinaux, les maréchaux, les amiraux, et les princes français restent en dehors du nombre de cent cinquante, et ne concourent pas à le former.

Le nombre des sénateurs est-il limité ?

D'après l'art. 23 de la constitution, le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par l'empereur et choisis parmi les sénateurs. Ils sont nommés pour un an. Le nombre des vice-présidents est aujourd'hui de quatre; mais il pourrait être inférieur ou supérieur, aucune loi ne l'ayant fixé d'une manière précise.

Comment sont nommés le président et les vice-présidents du Sénat?

79. En vertu de l'art. 25 de la constitution, le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. C'est de ce principe que découlent toutes les attributions qui lui sont confiées, et c'est aussi le motif pour lequel ses membres sont inamovibles et à vie, aux termes exprès de l'art. 21 de la constitution. L'indépendance personnelle des sénateurs garantit et rehausse l'autorité morale du Sénat.

Quel est le rôle que la constitution assigne au Sénat?

80. Conformément à l'art. 24 de la constitution, l'empereur convoque le Sénat et fixe la durée de ses sessions par un décret. Nonobstant le silence gardé à cet égard par les textes constitutionnels, les sessions du Sénat, comme celles du Corps législatif, se divisent en ordinaires et extraordinaires; mais, les sessions ordinaires du Sénat, à la différence de celles du Corps législatif, ne sont pas limitées d'avance à une durée de trois mois. En outre, tandis que le

Quelles sont les règles concernant les sessions du Sénat?

Corps législatif ne peut jamais se réunir hors du temps des sessions ordinaires ou extraordinaires, il résulte de l'art. 6 du décret du 3 février 1861 que le Sénat peut avoir des réunions accidentelles après la clôture des sessions, pourvu que ces réunions aient été autorisées par un décret de l'empereur.

Le Sénat avait-il des sessions sous la constitution de l'an VIII ?

Sous l'empire de la constitution de l'an VIII, le Sénat n'avait pas de session proprement dite et n'était jamais qu'accidentellement convoqué. La raison de cette différence avec les institutions actuelles, c'est qu'alors tous les projets de loi ne devaient pas, comme ils le doivent aujourd'hui, être soumis au Sénat avant leur promulgation.

Comment ont lieu les réunions du Sénat?

81. D'après l'art. 6 du décret du 3 février 1861, le Sénat se réunit sur la convocation de son président pendant la durée des sessions, en vertu d'un décret de l'empereur, quand la session est close.

En combien de bureaux le Sénat se divise-t-il et quelle est la mission des bureaux ?

Aux termes de l'art. 7 du décret précité du 3 février 1861, le Sénat se divise par la voie du sort en cinq bureaux. Malgré l'absence de texte sur ce point, ces bureaux, comme ceux du Corps législatif, se renouvellent chaque mois pendant la session, par la voie du tirage au sort, et nomment leurs présidents ainsi que leurs secrétaires. L'article sus-mentionné porte d'ailleurs expressément que les bureaux examinent les propositions qui leur sont envoyées et élisent les commissions qu'il y a lieu de nommer. Tout ce qui concerne l'organisation et les fonctions des bureaux est donc réglé de la même manière pour le Sénat et pour le Corps législatif, sauf que ce dernier étant plus nombreux se divise en neuf bureaux, tandis que le Sénat n'en a que cinq.

Comment est rédigée, discutée et votée l'adresse du Sénat ?

82. Le décret du 24 novembre 1860 a autorisé le vote annuel d'une adresse de la part du Sénat, aussi bien que de la part du corps législatif. En vertu de l'art. 34 du décret du 3 février 1861, modifié par le décret du 28 décembre de la même année, le projet d'adresse du Sénat est rédigé par une commission composée du président et de deux membres, au lieu d'un seul, nommés par chacun des bureaux de l'assemblée. Le projet d'adresse est lu en séance générale; il est imprimé et distribué. La discussion a lieu en séance générale. Les règles concernant les amendements, le renvoi à la commission s'il y a lieu, le vote par paragraphe avant le vote du projet dans son ensemble, la présentation de l'adresse à l'empereur, sont exactement les mêmes que pour l'adresse du Corps législatif. Quant au mode de votation, il est conforme à celui prescrit au Sénat pour l'adoption ou le rejet des projets de sénatus-consultes.

En quoi consiste l'examen des projets de loi par le Sénat ?

83. Le Sénat ne discute ni ne vote les projets de loi; mais ils doivent tous lui être soumis avant d'être promulgués. Il s'oppose à la promulgation, 1° des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des

cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature; 2° de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. Telles sont les dispositions expresses des art. 25 et 26 de la constitution. Il en résulte qu'à la différence de la Chambre des pairs des chartes de 1814 et de 1830, le Sénat n'est pas, pour ainsi dire, une doublure du Corps législatif. Il n'est pas appelé à discuter et voter de nouveau ce qui a été discuté et voté dans une autre assemblée. Il remplit une mission qui est son attribut exclusif et personnel. Il n'examine les projets de loi que sous le rapport de leur conformité ou de leur contrariété avec les principes sociaux et constitutionnels, et agit par conséquent en sa qualité de gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.

Quelle en est l'origine.

Ce contrôle constitutionnel du Sénat sur tous les projets de loi avant leur promulgation est une innovation de la constitution actuelle. Toutefois le principe s'en trouvait dans les art. 70, 71 et 72 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Aux termes de ces articles, tout décret rendu par le Corps législatif était susceptible d'être dénoncé au Sénat par un sénateur pour cause d'inconstitutionnalité. Sur cette dénonciation et le rapport d'une commission spéciale, le Sénat pouvait exprimer l'opinion qu'il n'y avait pas lieu à promulguer la loi, opinion qui devait être soumise à l'empereur et à laquelle il restait maître d'accorder ou de refuser son adhésion. On n'a fait que généraliser et simplifier ces dispositions, en supprimant la nécessité d'une dénonciation préalable et en donnant à la déclaration du Sénat un effet immédiat et définitif.

Comment y est-il procédé?

Les art. 8 à 15 du décret du 3 février 1861 règlent tous les détails de l'examen auquel les projets de loi adoptés par le Corps législatif sont soumis au sein du Sénat. Sans entrer dans ces détails, nous nous bornerons à dire que le vote du Sénat, ne se référant qu'à la question de promulgation, ne comporte la présentation d'aucun amendement, et qu'aucune autre question que la question constitutionnelle ne peut être discutée; que la discussion est soutenue, au nom du gouvernement, par les ministres sans portefeuille ou par les conseillers d'Etat commis à cet effet, comme devant le Corps législatif; que la délibération peut être préparée par la discussion des bureaux; mais qu'elle doit toujours avoir lieu en séance générale. Le vote est pris à la majorité absolue par un nombre de votants supérieur au tiers de celui des membres du Sénat. Le résultat du scrutin est constaté en ces termes : « Le Sénat s'oppose, » ou « le Sénat ne s'oppose pas à la promulgation. » Il est transmis au ministre d'Etat par le président du Sénat.

Quelles sont les matières qui doivent être réglées par un sénatus-consulte?

84. En vertu de l'art. 27 de la constitution, le Sénat règle par un sénatus-consulte : 1° le régime des colonies et de l'Algérie; 2° tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa

marche; 3° le sens des articles de la constitution qui donne lieu à différentes interprétations.

Quelle est l'origine des dispositions constitutionnelles à cet égard ?

Ces dispositions ont été presque littéralement empruntées à l'article 54 du sénatus-consulte du 16 thermidor an x, sauf que cet article qualifiait expressément d'*organiques* les sénatus-consultes rendus sur les matières dont il s'agit, tandis que aujourd'hui ils ne portent pas officiellement ce nom qui leur est néanmoins assez souvent donné dans l'usage et même dans les lois.

Quels sont les principaux sénatus-consultes émis jusqu'à ce jour ?

Le Sénat a déjà exercé son droit relativement à chacun des grands objets qu'il est appelé à régler. C'est ainsi que le régime des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion a été fixé par le sénatus-consulte du 3 mai 1854; que la constitution a été complétée par les sénatus-consultes du 10 juillet 1852 et du 4 juin 1858, sur l'organisation et sur la compétence de la haute cour de justice, par celui du 12 décembre 1852 sur la dotation de la couronne, par celui du 25 du même mois sur les droits de la puissance impériale, par celui du 17 juillet 1856 sur la régence de l'empire; par celui du 2 février 1861 sur la publication des débats du Sénat et du Corps législatif; qu'enfin un sénatus-consulte du 23 avril 1856 a, par interprétation des dispositions constitutionnelles, déterminé les pouvoirs de l'administrateur de la dotation de la couronne, et qu'un autre sénatus-consulte encore plus récent, du 27 mai 1857, a modifié l'article de la constitution concernant la composition du Corps législatif.

Comment le Sénat procède-t-il à la discussion des projets de sénatus-consulte ?

Ainsi que nous l'avons dit sous le numéro 44, les projets de sénatus-consulte peuvent être proposés par l'empereur ou émaner de l'initiative des sénateurs. Ceux proposés par l'empereur, après avoir été lus au Sénat par les ministres sans portefeuille ou par les conseillers d'État à ce commis, sont discutés dans les bureaux et examinés par une commission qui en fait rapport en séance générale. Ceux provenant de l'initiative des sénateurs ne sont lus en séance générale qu'autant que la prise en considération en a été autorisée par trois au moins des cinq bureaux. Dans ce cas, le texte en est immédiatement transmis par le président du Sénat au ministre d'État, et une commission est nommée comme pour les projets de sénatus-consultes proposés par l'empereur. Telles sont les dispositions de l'art. 17 du décret du 3 février 1861.

Quelles sont les règles relatives aux amendements ?

Tandis que les projets de loi ne peuvent être l'objet d'aucun amendement de la part du Sénat qui ne connaît, par rapport à eux, que de la question de promulgation, les projets de sénatus-consultes, pour lesquels il fait office de Corps législatif, sont susceptibles d'être modifiés et amendés par lui. Aux termes de l'art. 18 du décret précité, les amendements proposés sur le projet de sénatus-consulte sont, jusqu'à l'ouverture de la délibération en séance générale, renvoyés par le président du Sénat à la commission qui exprime son avis, soit dans son rapport principal, soit dans un rapport supplé-

mentaire. Les amendements produits pendant la délibération en séance générale ne sont lus et développés qu'autant qu'ils sont appuyés par cinq membres. Le texte en est toujours, et à l'avance, communiqué aux commissaires du gouvernemeut. La commission a le droit, qui appartient également aux commissaires du gouvernement, de demander qu'avant le vote l'amendement lui soit renvoyé. En comparant ces règles à celles qui régissent le droit d'amendement au sein du Corps législatif, on reconnaît aisément qu'elles en diffèrent sous trois rapports essentiels. Les amendements, pour être soumis à la délibération du Sénat, n'ont besoin ni d'être approuvés par la commission chargée de l'examen du projet, ni d'être présentés avant le dépôt de son rapport, ni, à plus forte raison, d'être préalablement transmis au conseil d'Etat pour obtenir son assentiment.

Comment est émis et constaté le vote ?

D'après les art. 19 et 20 du décret du 3 février 1861, le vote, soit sur les articles du projet de sénatus-consulte, soit sur son ensemble, a lieu à la même majorité que pour les projets de loi. Le résultat en est exprimé en ces termes : « Le Sénat a adopté, » ou « le Sénat n'a pas adopté. » Ce résultat est porté à l'empereur par le président du Sénat ou par deux vice-présidents qu'il délègue.

En quoi le droit du Sénat de connaître des actes argués d'inconstitutionnalité diffère-t-il aujourd'hui de ce qu'il était sous la constitution de l'an VIII ?

85. En vertu de l'art. 29 de la constitution de 1852, le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens. Ce droit avait aussi été reconnu au Sénat par l'art. 21 de la constitution de l'an VIII; mais alors le Tribunat pouvait, à défaut du gouvernement, saisir le Sénat de la question d'inconstitutionnalité. Aujourd'hui, qu'il n'existe plus d'institution analogue au Tribunat, tout citoyen est admis à se porter vengeur de la constitution par voie de pétition au Sénat.

Comment ce droit est-il exercé ?

La manière dont le Sénat statue sur les actes qui lui sont déférés ou dénoncés comme inconstitutionnels, est réglée par les art. 21, 22 et 23 du décret du 3 février 1861. Il résulte de ces articles que la demande est renvoyée aux bureaux qui l'examinent, et nomment une commission, sur le rapport de laquelle il est procédé au vote dans la forme ordinaire. Le président proclame le résultat en ces termes : « le Sénat maintient » ou « annule. » La décision du Sénat est transmise, par les soins du président, au ministre d'Etat. Si l'inconstitutionnalité est dénoncée par une pétition, il n'y a lieu à renvoi aux bureaux qu'autant qu'après lecture de la pétition en séance générale, la question préalable n'aurait pas été proposée et admise.

En quoi consiste l'initiative du Sénat, relativement aux projets de loi ?

86. D'après l'art. 30 de la constitution, le Sénat peut, dans un rapport adressé à l'empereur, poser les bases des projets de loi d'un grand intérêt national. Ainsi le Sénat qui partage avec l'empereur l'initiative directe des projets de sénatus-consultes, a en outre la faculté de provoquer l'initiative du gouvernement relativement aux

projets de loi. C'est là une des plus importantes prérogatives de ce grand corps, une de celles qui l'associent le plus efficacement à l'œuvre de la politique générale, et qui montrent le mieux la place élevée qu'il occupe dans l'ensemble de nos institutions.

Quelles sont les origines historiques de ce droit?

Cette prérogative n'avait été accordée au Sénat ni par la constitution de l'an VIII, ni par les sénatus-consultes de l'an X et de l'an XII. Mais l'art. 29 de la constitution de l'an VIII conférait au Tribunat un droit analogue en l'autorisant à exprimer son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique. C'est ce droit précisé et agrandi, transformé de simple vœu en un rapport au chef de l'Etat, que la constitution actuelle a transporté au Sénat. Sous la charte de 1814, les chambres qui ne possédaient aucune espèce d'initiative directe, avaient néanmoins la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce fût, et d'indiquer ce qui leur paraissait convenable que la loi contînt. Telle était la disposition expresse de l'art. 19 de cette charte. Quant à celle de 1830, elle avait fait beaucoup plus et avait réellement inauguré le régime parlementaire en admettant, par son art. 15, chacune des deux chambres au partage de l'initiative directe avec le chef de l'Etat.

Comment s'exerce-t-il?

Les art. 24 à 28 du décret du 3 février 1861 déterminent la manière dont le Sénat exerce son droit d'initiative indirecte en matière de projets de loi. Aux termes de ces articles, tout sénateur peut proposer de présenter à l'empereur un rapport posant les bases d'un projet de loi d'un grand intérêt national. La proposition est toujours renvoyée dans les bureaux; mais une commission n'est nommée qu'autant que trois bureaux au moins sont d'avis de la prise en considération. La commission rédige le projet de rapport à envoyer à l'empereur. Ce projet de rapport transmis à l'avance au ministre d'Etat, est discuté en séance générale. Il peut être amendé suivant les règles prescrites pour les projets de sénatus-consultes. Le vote a lieu dans les formes ordinaires. Le résultat en est exprimé en ces termes : « le rapport est adopté » ou « le rapport n'est pas adopté. » En cas d'adoption le rapport est envoyé par le président du Sénat au ministre d'Etat.

Quel est le droit du Sénat relativement aux modifications à la constitution?

87. Aux termes des art. 31 et 32 de la constitution, le Sénat peut proposer des modifications à la constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il y est statué par un sénatus-consulte. Néanmoins, doit être soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la constitution (1). C'est

(1) Ces bases, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre 1851, et adoptées par le vote populaire des 20 et 21 du même mois, sont au nombre de cinq, à savoir : 1° un chef responsable nommé pour dix

en vertu de cette dernière réserve que le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, portant rétablissement de la dignité impériale au lieu et place de la présidence décennale, ordonna que la proposition ayant pour objet ce rétablissement fût présentée à l'acceptation du peuple français.

Le droit du Sénat de proposer des modifications à la constitution n'était pas expressément écrit dans la constitution de l'an VIII; mais il résultait clairement de son esprit et de l'ensemble de ses dispositions. Aussi fut-il exercé sans difficulté aux deux époques successives du sénatus-consulte de l'an X et de celui de l'an XII.

Quelle est l'origine de ce droit?

D'après l'art. 29 du décret du 3 février 1861, toute proposition de modification à la constitution ne peut être déposée par des membres du Sénat qu'autant qu'elle est signée par dix sénateurs au moins. Quand une proposition est déposée dans ces conditions, il est procédé comme pour les projets de sénatus-consultes provenant de l'initiative des sénateurs. Le résultat de la délibération est porté par le président du Sénat à l'empereur.

Comment s'exerce-t-il?

88. En vertu de l'art. 45 de la constitution, le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat, à l'exclusion du Corps législatif.

Auprès de qui s'exerce le droit de pétition?

Il en était autrement sous la constitution de l'an VIII. D'après l'art. 83 de cette constitution, ce n'était pas au Sénat, mais au Tribunat que les citoyens devaient adresser leurs pétitions. L'article 53 de la charte de 1814 reconnut expressément à l'une et à l'autre des deux chambres de droit de recevoir des pétitions. La même disposition fut reproduite dans l'art. 45 de la charte de 1830. Enfin, l'art. 8 de la constitution de 1848 admettant sans réserve, de la part des citoyens, le droit de pétitionner, ce droit fut exercé, sous son empire, auprès de l'Assemblée législative.

Auprès de qui s'exerçait-il antérieurement?

L'art. 30 du décret du 3 février 1861 porte que les pétitions adressées au Sénat sont examinées par des commissions nommées chaque mois dans les bureaux. Il est fait rapport des pétitions en séance générale, et le résultat du vote peut être l'ordre du jour pur et simple, le dépôt au bureau des renseignements ou le renvoi au ministre compétent. Dans ce dernier cas, la pétition et un extrait de la délibération sont transmis au ministre d'Etat.

Quelles sont les formes suivant lesquelles il s'exerce?

89. Aux termes de l'art. 33 de la constitution, ainsi que nous l'avons déjà dit sous le n° 73, le Sénat, en cas de dissolution du Corps législatif et jusqu'à une nouvelle convocation, est appelé à

Quelles sont les prérogatives du Sénat, en cas de dissolution du Corps législatif?

ans; 2° des ministres dépendants du pouvoir exécutif seul; 3° un conseil d'État formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif; 4° un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection; 5° une seconde assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.

prendre, sur la proposition de l'empereur, toutes les mesures d'urgence qui peuvent être nécessaires à la marche du gouvernement. C'est là une des plus importantes attributions du Sénat, une de celles qui se rattachent le plus directement à sa qualité de gardien du pacte fondamental.

Les séances du Sénat sont-elles publiques?

90. A la différence de ce qui a lieu pour le Corps législatif, l'article 24 de la constitution porte que les séances du Sénat ne sont pas publiques. Elles ne l'étaient pas non-plus d'après l'art. 23 de la constitution de l'an VIII. Toutes les délibérations de la chambre des pairs devaient aussi être secrètes, aux termes de l'art. 32 de la charte de 1814; mais cela fut changé par l'art. 27 de la charte de 1830, qui prescrivit que les séances de la chambre des pairs fussent désormais publiques comme celles de la chambre des députés.

Quel est l'ordre général des séances?

D'après les art. 32 et 33 du décret du 3 février 1861, les ordres du jour des séances sont envoyés à l'avance au ministre d'Etat, et le président du Sénat veille à ce que tous les avis et communications nécessaires lui soient transmis en temps utile. Dans toute délibération du Sénat, le gouvernement a le droit d'être représenté par les ministres sans portefeuille ou par des conseillers d'Etat à ce commis par des décrets spéciaux. Les commissaires du gouvernement ne sont point assujettis au tour de parole. Ils doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

Par qui sont présidées les séances du Sénat?

En vertu de l'art. 2 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'empereur préside le Sénat, quand il le juge convenable. A défaut de l'empereur, les séances sont présidées par le président du Sénat; et, en cas d'absence de sa part, par le premier vice-président, conformément aux art. 35 et 36 du décret du 3 février 1861.

Depuis quelle époque existe-t-il un compte rendu officiel des séances du Sénat?

91. Antérieurement au sénatus-consulte du 2 février 1861, il ne pouvait être fait aucun compte rendu des séances du Sénat. C'est le sénatus-consulte précité qui, pour la première fois, a assimilé sous ce rapport les séances du Sénat à celles du Corps législatif.

Comment sont rédigés et communiqués aux journaux les comptes rendus des séances du Sénat?

Les comptes rendus des séances du Sénat, comme ceux des séances du Corps législatif, sont rédigés par des secrétaires-rédacteurs, placés sous l'autorité du président, et mis chaque soir à la disposition de tous les journaux.

N'y a-t-il pas un autre mode de publication des débats du Sénat, et quelles sont, à cet égard, les obligations des journaux?

Indépendamment du compte rendu qui en est fait, les débats du Sénat, comme ceux du Corps législatif, sont reproduits par la sténographie et insérés *in extenso* dans le journal officiel du lendemain. Les journaux ne peuvent rendre compte des séances du Sénat, qu'en reproduisant la sténographie officielle ou le compte rendu officiel. Toute publication cesse pour les séances ou parties de séances à l'égard desquelles le comité secret aura été décidé sur la demande de cinq membres, conformément au sénatus-consulte du 2 février 1861. Sous ce rapport, la règle est la même pour le Sénat

et pour le Corps législatif, sauf que les séances du Sénat ne sont jamais publiques, tandis que celles du Corps législatif le sont de droit, à moins que le comité secret n'ait été ordonné.

Par qui sont ajournées, prorogées ou closes les sessions du Sénat et comment le Sénat en est-il informé ?

92. L'art. 24 de la constitution porte que l'empereur proroge le Sénat. Par conséquent, c'est à lui seul qu'appartient le droit d'en ajourner ou d'en clore les sessions. Conformément à ce principe, l'art. 31 du décret du 3 février 1861 dispose que les proclamations de l'empereur prononçant ajournement, prorogation ou clôture de la session, sont portées au Sénat par les ministres ou les conseillers d'Etat à ce commis. Elles sont lues toute affaire cessante, et le Sénat se sépare à l'instant. Ces dernières expressions donnent lieu aux mêmes observations que nous avons présentées sous le numéro 74, en traitant de la disposition analogue concernant le Corps législatif. Nous nous bornons à y renvoyer.

Les fonctions de sénateur sont-elles gratuites ?

93. Aux termes de l'art. 22 de la constitution, les fonctions de sénateur étaient gratuites : néanmoins, le président de la république pouvait accorder à des sénateurs, en raison de services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pouvait excéder trente mille francs par an. L'art. 11 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a fait la règle de ce qui était l'exception. En vertu de cet article, une dotation annuelle et viagère de trente mille francs est affectée de plein droit à la dignité de sénateur. Les motifs de ce changement ont été que la faculté de dotation exercée individuellement vis à vis de quelques membres du Sénat était peu compatible avec la dignité de ce grand corps, et qu'il convenait de créer à tous les sénateurs une situation de parfaite égalité.

Quel était à cet égard l'esprit des constitutions antérieures ?

La constitution de l'an VII avait aussi admis un traitement annuel pour les membres du Sénat. Il résultait du rapprochement de ses art. 22 et 43, que ce traitement devait être de vingt-cinq mille francs. Quant aux chartes de 1814 et de 1830, elles prescrivaient implicitement la gratuité des fonctions de pair comme celle du mandat de député.

Le président du Sénat a-t-il un traitement particulier ?

En vertu de l'art. 23 de la constitution, le président du Sénat, comme celui du Corps législatif, a un traitement particulier qui est fixé par un décret.

Qu'est-ce que la dotation du Sénat et quelle est sa place au budget ?

D'après l'art. 22 de la constitution de l'an VIII, les revenus de domaines nationaux déterminés étaient affectés aux dépenses du Sénat, et le traitement annuel de chacun de ses membres se prenait sur ces revenus. Aujourd'hui la dotation du Sénat consiste en une somme annuellement portée au budget de l'Etat, et qui comprend tout ce qui est nécessaire pour acquitter le traitement du président, les dotations individuelles des sénateurs et les frais d'administration intérieure du Sénat. Conformément à l'art. 11 du décret du 3 février 1861, la dotation du Sénat prend place au budget de l'Etat, à la suite des dépenses de la dette publique.

Quels sont les divers fonctionnaires chargés de l'administration intérieure du Sénat?

94. Aux termes de divers articles du décret du 3 février 1861, l'administration intérieure du Sénat est partagée entre le président, le grand référendaire et le secrétaire.

Quelles sont les fonctions administratives du président?

En vertu des art. 35 et 39 du décret précité, le président du Sénat le représente dans ses rapports avec le chef de l'Etat et dans les cérémonies publiques. Il en nomme directement les employés supérieurs; il en nomme aussi les employés secondaires, mais sur la présentation du grand référendaire pour le service administratif, et sur celle du secrétaire pour le service législatif.

Quelles sont les fonctions du grand référendaire?

Le grand référendaire du Sénat est nommé par l'empereur, sans assignation de terme à la durée de ses fonctions. Ses attributions ont beaucoup d'analogie avec celles des questeurs du Corps législatif. D'après l'art. 37 du décret du 3 février 1861, il est chargé de la direction des services administratifs et de la comptabilité. Il est le chef du personnel des employés; il veille au maintien de l'ordre intérieur et de la sûreté. L'art. 39 du décret précité lui confère la nomination de tous les gens de service.

Quelles sont les fonctions du secrétaire?

Le secrétaire du Sénat, comme le grand référendaire, est nommé par l'empereur pour un temps indéfini. En vertu de l'art. 38 du décret du 3 février 1861, il est chargé du service législatif. Il dirige la rédaction des procès-verbaux, dont il est responsable, et qu'il présente, après chaque séance, à la signature du président ou vice-président qui aura tenu la séance. Il a la garde du sceau du Sénat, et l'appose sur les ordres du président. D'après l'art. 13 du décret précité, c'est à lui qu'est confié le recensement des votes du Sénat, dans toutes les délibérations de ce corps. Il est assisté à cet effet de deux secrétaires élus pour chaque session.

Comment est régie la comptabilité du Sénat?

Les art. 42 à 46 du décret du 3 février 1861 déterminent, ainsi qu'il suit, les règles qui président à la comptabilité du Sénat. Le budget des dépenses de ce corps est proposé chaque année par le grand référendaire, approuvé par le président, examiné par la commission de comptabilité qui en fait son rapport à l'assemblée, discuté et voté par le Sénat. Le grand référendaire mandate les dépenses sur les crédits qui lui sont ouverts par les ordonnances de délégation du ministre des finances. Le compte de chaque exercice est présenté par le grand référendaire, soumis au président, vérifié par la commission de comptabilité qui en fait son rapport, et arrêté définitivement par le Sénat.

TITRE III.

DU POUVOIR EXÉCUTIF.

SOMMAIRE.

95. Caractères essentiels du pouvoir exécutif.
96. Ses caractères d'après les institutions en vigueur.
97. Prérogatives qu'il tient de la constitution.

98. Prérogatives qu'il tient du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.
99. Modifications introduites par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

95. Le pouvoir exécutif a deux caractères essentiels, l'unité et la responsabilité; l'unité comme condition, la responsabilité comme conséquence de la liberté d'action qu'il doit nécessairement avoir.

Quels sont les caractères essentiels du pouvoir exécutif?

Ces deux caractères n'ont pas toujours été reconnus au pouvoir exécutif, et ne le sont même pas aujourd'hui d'une manière unanime. C'est ainsi que les anciennes républiques avaient généralement proscrit l'unité du pouvoir exécutif, et que les monarchies absolues de tous les temps ont refusé et refusent d'admettre la responsabilité du souverain, autrement que devant Dieu. Toutefois, sous l'influence d'idées plus exactes sur la nature et le mécanisme du gouvernement, l'unité du pouvoir exécutif tend à s'établir dans toutes les républiques modernes. Elle avait été consacrée par la constitution de 1848, elle existe pleinement en Amérique, et, en Europe, la dernière constitution de la confédération helvétique s'en est beaucoup rapprochée. D'autre part, la responsabilité des gouvernements devant les peuples est un fait historique si bien démontré par de nombreux et récents exemples, que les dénégations et les réticences à cet égard ne tarderont sans doute pas à être considérées comme de vaines puérilités. Ce qu'il y a de vrai et de sérieux en ceci, c'est que la responsabilité du pouvoir exécutif, qui est souvent ombrageuse et tracassière sous les républiques, n'est et ne doit être sous les monarchies, et surtout sous les monarchies fortement constituées, qu'un hommage solennel à la vérité historique, qu'une loyale et explicite reconnaissance des droits de la nation. Quant au moyen terme des monarchies parlementaires où l'irresponsabilité royale est couverte par la responsabilité ministérielle, c'est une idée plus théorique que pratique, à laquelle les faits ont fréquemment donné de terribles démentis, qui n'a pu prévenir aucune catastrophe sur le continent, et qui ne semble avoir une réelle efficacité qu'en Angleterre où elle est soutenue par les mœurs, le caractère et les traditions de ce grand peuple.

Ces caractères existent-ils sous toutes les formes de gouvernement?

96. Nos institutions actuelles sont l'application directe et complète des principes qui viennent d'être énoncés. Aux termes de l'art. 3 de la constitution, combiné avec l'art. 1er du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, la puissance exécutive n'appartient qu'à l'empereur seul. Ainsi se trouve garantie l'unité du gouvernement. D'autre part, l'art. 5 de la constitution, non abrogé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, porte expressément que l'empereur est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel. Ainsi est proclamé le principe de la responsabilité du pouvoir exécutif, de la manière et dans les limites qui sont seules compatibles avec les conditions d'une forte monarchie.

Quels sont les caractères du pouvoir exécutif, d'après les institutions en vigueur?

Quelle est la qualification qui comprend toutes les prérogatives du pouvoir exécutif?

97. Toutes les prérogatives du pouvoir exécutif sont énergiquement résumées en ces mots que contient l'art. 6 de la constitution : « l'empereur est le chef de l'Etat. » C'est dans le même sens et avec la même portée que soit l'art. 14 de la charte de 1814, soit l'art. 13 de celle de 1830 donnaient au roi la qualification de chef suprême de l'Etat. Au contraire, rien de pareil ne se rencontrait dans la constitution de 1848, qui avait entouré de restrictions et de défiantes réserves tous les droits qu'elle n'avait pu s'empêcher de reconnaître au pouvoir exécutif.

Quelles sont les prérogatives du pouvoir exécutif énumérées dans la constitution?

Les art. 6, 7, 9, 10 et 12 de la constitution énumèrent les diverses prérogatives virtuellement comprises dans la qualification de chef de l'Etat. Aux termes de ces articles, l'empereur a les droits suivants :

1° Il commande les forces de terre et de mer;

2° Il déclare la guerre;

3° Il fait les traités de paix, d'alliance et de commerce;

4° Il nomme à tous les emplois;

5° Il promulgue les lois et les sénatus-consultes;

6° Il fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois;

7° La justice se rend en son nom;

8° Il a le droit de faire grâce;

9° Il a le droit de déclarer l'état de siége dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai.

Ces prérogatives étaient-elles les mêmes sous la monarchie royale?

Tous ces droits importants et nombreux, qui appartiennent aujourd'hui à l'empereur, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, étaient aussi reconnus au roi, soit par la charte de 1814, soit même par celle de 1830. C'est ce qui résulte des art. 14, 22, 57 et 67 de la première; des art. 13, 18, 48 et 58 de la seconde.

Étaient-elles les mêmes sous la constitution de 1848?

La constitution de 1848, au contraire, n'avait accordé ces divers droits au président de la république que sous des modifications très-restrictives.

D'après l'art. 50, il disposait de la force armée, mais sans pouvoir jamais la commander en personne.

D'après l'art. 54, il veillait à la défense de l'Etat, mais il ne pouvait entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale.

D'après l'art. 53, il négociait et ratifiait les traités, mais aucun traité n'était définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale.

D'après l'art. 64, il nommait aux emplois; mais pour certains d'entre eux, il ne pouvait le faire qu'en conseil des ministres.

D'après l'art. 56, il promulguait les lois; mais, d'après l'art. 59, à défaut de promulgation par lui dans le délai de trois jours pour les lois d'urgence, dans le délai d'un mois pour les autres lois, il y était pourvu par le président de l'Assemblée nationale.

D'après l'art. 49, il surveillait et assurait l'exécution des lois; mais, d'après l'art. 75, le conseil d'Etat faisait seul les règlements d'administration publique à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui avait donné une délégation spéciale.

D'après les art. 85 et 86, il nommait les magistrats de l'ordre judiciaire; mais, d'après l'art. 81, la justice ne se rendait pas en son nom, elle était rendue au nom du peuple français.

D'après l'art. 55, il avait le droit de faire grâce; mais il ne pouvait exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du conseil d'Etat.

Enfin, d'après les art. 2 et 3 de la loi du 9 août 1849, rendue en exécution de l'art. 106 de la constitution de 1848, l'Assemblée nationale avait seule, en principe, le droit de déclarer l'état de siége. Ce n'était qu'en cas de prorogation de l'Assemblée et de l'avis du conseil des ministres, que le président de la république pouvait déclarer l'état de siége.

Quel est le caractère des dispositions du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, concernant les prérogatives du pouvoir exécutif?

98. Quelle que fut la portée de la qualification de chef de l'État, quelle que fût l'étendue des droits conférés par la constitution au pouvoir exécutif, certains de ces droits avaient été diversement interprétés, avaient même été contestés dans quelques-unes de leurs conséquences les plus légitimes, notamment sous l'empire de la charte de 1830. C'est pour prévenir le retour de controverses fâcheuses, pour trancher formellement des questions qui n'étaient qu'implicitement résolues par la qualification de chef de l'État, que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a complété, par un petit nombre de dispositions additionnelles, l'énumération des prérogatives du pouvoir exécutif, telle que l'avait donnée la constitution. Ce sénatus-consulte a donc plutôt procédé par voie de restitution que par voie d'accroissement à la prérogative impériale.

En quoi consistent ces dispositions?

Nous avons déjà indiqué, sous les numéros 65 et 66, la portée et l'objet des deux changements introduits par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, relativement aux modifications de tarifs de douanes consenties par des traités et au vote du budget des dépenses par le Corps législatif. Il ne nous reste plus qu'à exposer le complément donné au droit de grâce et à l'autorisation des travaux publics par le pouvoir exécutif.

L'empereur a-t-il le droit d'accorder des amnisties, en quoi l'amnistie diffère-t-elle de la grâce, et quel était l'état antérieur de la législation sur le droit d'amnistie?

1° Aux termes de l'art. 1er du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'empereur n'a pas seulement le droit de faire grâce, il a aussi celui d'accorder des amnisties. L'amnistie diffère de la grâce sous trois rapports principaux. En premier lieu, l'amnistie met en oubli et au néant le fait incriminable lui-même, tandis que la grâce n'a pour objet que d'en remettre ou d'en commuer la peine. En second lieu, l'amnistie est accordée par mesure collective et générale, tandis que la grâce est essentiellement individuelle. En troisième lieu, l'amnistie relève de toutes les incapacités encourues, tandis que la grâce les laisse subsister. Nonobstant ces

différences, le pouvoir exécutif a exercé le droit d'amnistie aussi bien que celui de grâce, sur toutes les constitutions qui lui conféraient le second sans lui retirer expressément le premier. La seule constitution qui lui ait formellement attribué le droit d'amnistie a été l'acte additionnel de 1815, art. 57, et la seule qui le lui ait formellement refusé pour le réserver au pouvoir législatif, a été la constitution de 1848, art. 55. En présence de tels précédents, l'exercice du droit d'amnistie par l'empereur ne pouvait être sérieusement contesté en pratique; mais on a voulu le rendre inattaquable, même au point de vue de la théorie constitutionnelle.

L'empereur a-t-il seul le droit d'autoriser les travaux publics, quel était sur ce point l'état antérieur de la législation, et quelle est aujourd'hui, en cette matière, la part du pouvoir législatif?

2° D'après l'art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, tous les travaux publics indistinctement, même ceux pour lesquels il fallait antérieurement une loi, toutes les entreprises d'intérêt général, sont ordonnés ou autorisés par décret de l'empereur; mais pour plus de garantie, ces décrets doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération du conseil d'État. De pareils actes étant essentiellement des actes de haute administration, il est naturel que le pouvoir exécutif ait seul le droit de les faire à l'exclusion du pouvoir législatif. C'est ce qui eut lieu jusqu'aux lois du 21 avril 1832 et du 3 mai 1841. L'art. 10 de la première et l'art. 3 de la seconde de ces lois créèrent une distinction jusqu'alors sans exemple, en attribuant au pouvoir législatif l'autorisation des travaux publics les plus considérables et ne laissant au pouvoir exécutif que celle des travaux d'une moindre importance. Cette distinction consacrait un empiétement de la puissance législative sur l'exécutive, et avait pour résultat inévitable de retarder la réalisation des entreprises les plus utiles et souvent aussi les plus urgentes. En la supprimant, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a eu pour double but un retour aux vrais principes du droit public et une plus prompte issue aux exigences de l'intérêt général; mais il est une autre distinction beaucoup plus logique, beaucoup plus conforme aux attributions respectives des deux pouvoirs : c'est celle entre le travail et la dépense. Le travail, quelles qu'en soient les proportions, doit exclusivement rester dans le domaine du pouvoir exécutif; mais la dépense est une question toute différente qui ne peut demeurer étrangère au pouvoir législatif, si c'est le trésor public qui en est grevé. Aussi l'article précité du sénatus-consulte, après avoir posé en principe le droit de l'empereur quant aux travaux, réserve-t-il expressément celui de la loi quant aux charges financières qui peuvent en résulter. Si les travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du trésor, le crédit doit être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution. Cet ensemble de dispositions concilie les droits du pouvoir législatif avec ceux du pouvoir exécutif, et satisfait pleinement à tous les intérêts légitimes : à celui de la prompte réalisation des travaux, par

la rapidité que comporte l'émission d'un décret; à celui des propriétés qu'il pourra être nécessaire d'acquérir ou d'exproprier, par la garantie de l'examen préalable du conseil d'Etat; à celui du trésor public, enfin, par l'intervention de la loi toutes les fois qu'il y a engagement ou subside à sa charge.

En quoi les dispositions du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ont-elles été modifiées par celui du 31 décembre 1861?

99. On a déjà vu, sous les nos 66 et 67, en quoi le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 a modifié les règles précédemment existantes, au sujet du vote du budget des dépenses par le Corps législatif, et relativement aux crédits supplémentaires et extraordinaires. En ce qui concerne les travaux publics, un seul changement a été apporté au sénatus-consulte du 25 décembre 1852. La faculté que donnait l'art. 4 de ce sénatus-consulte, à l'égard des travaux directement exécutés pour le compte de l'Etat, d'ouvrir, en cas d'urgence, des crédits extraordinaires par simple décret impérial, sauf régularisation ultérieure par le Corps législatif, a dû naturellement disparaître devant le principe nouveau, qu'il ne peut plus désormais être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

TITRE IV.

DE LA RÉGENCE DE L'EMPIRE.

SOMMAIRE.

100. Transition.
101. Durée de la minorité de l'empereur.
102. Régence déférée par l'empereur précédent.
103. Régence de l'impératrice mère.
104. Régence des princes français.
105. Régence élective.
106. Entrée en exercice de la régence.
107. Fonctions de la régence.
108. Cessation et vacance de la régence.
109. Garde de l'empereur mineur.
110. Composition du conseil de régence.
111. Sa convocation et sa présidence.
112. Ses attributions.

Quel est l'acte qui a organisé la régence de l'empire

100. Il ne suffisait pas d'avoir constitué les pouvoirs publics et sagement réglé leurs rapports mutuels, il fallait, en outre, prévoir le cas où le plus important d'entre eux, le pouvoir impérial, serait dans l'impossibilité de s'exercer directement, par suite de l'état de minorité de l'empereur. C'est à ce besoin de prudence politique qu'a pourvu le sénatus-consulte du 17 juillet 1856, qui forme ainsi le complément de la constitution du 14 janvier 1852 et du sénatus-consulte du 25 décembre de la même année.

Jusqu'à quel âge l'empereur est-il mineur, et quelle était la législation antérieure sur la durée de la minorité du chef de l'Etat ?

101. Aux termes de l'art. 1er du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, l'empereur est mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis. L'intérêt politique commandait d'abréger pour le chef de l'Etat la durée de la minorité de droit commun ; mais les nécessités du gouvernement et de l'administration n'ont pas paru permettre de la réduire de plus de trois ans. Sous l'ancienne monarchie, les rois étaient majeurs à quatorze ans ; mais depuis la révolution de 1789, le chef héréditaire de l'Etat a été constamment déclaré mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis. L'art. 1er du sénatus-consulte de 1856 n'est que la reproduction de l'art. 1er, section 2, chapitre 2, titre 3 de la constitution de 1791 ; de l'art. 17 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII ; de l'art. 1er de la loi du 30 août 1842.

Par qui la régence est-elle déférée en principe ?

102. En principe, l'empereur régnant peut déférer la régence de l'empire pour la durée de la minorité de son successeur. C'est ce qui résulte clairement des art. 2 et 4 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, et ce n'est qu'à défaut de disposition de la régence par l'empereur qu'il y est pourvu par la loi, sauf la condition de publicité prescrite pour pouvoir exclure l'impératrice mère, conformément à ce que nous dirons sous le numéro suivant.

Quelle était la législation antérieure sur le droit de déférer la régence ?

Le droit de disposer de la régence avait été formellement reconnu à l'empereur, soit par l'art. 19 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, soit par l'art. 10 de celui du 5 février 1813. Sous l'ancienne monarchie, le droit de nommer les régents avait souvent été exercé par les rois eux-mêmes ; mais souvent aussi il leur avait été contesté soit par les princes qui se regardaient comme appelés à la régence par la loi du sang, soit par les états généraux, soit par le parlement de Paris. C'est ainsi que, pendant la première croisade de saint Louis, et après la mort de la reine Blanche, Alphonse et Charles, frères du roi, se saisirent eux-mêmes de la régence et en exercèrent tous les droits. Ce fut par les états généraux, assemblés à Orléans, que la reine Catherine de Médicis fut déclarée régente jusqu'à la majorité de Charles IX son fils. Enfin de simples arrêts du parlement de Paris constituèrent les trois dernières régences que présente l'histoire de l'ancienne monarchie : celle de Marie de Médicis sous la minorité de Louis XIII ; celle d'Anne d'Autriche sous la minorité de Louis XIV, et celle du duc d'Orléans sous la minorité de Louis XV. La première de ces trois régences fut établie en l'absence de toute disposition de la part de Henri IV ; la seconde, par suppression du partage d'autorité qu'avait prescrit Louis XIII entre la régente sa veuve et le duc d'Orléans son frère ; la troisième par annulation du testament de Louis XIV qui avait nommé le duc d'Orléans, son neveu, non pas régent du royaume, mais seulement chef et président d'un conseil de régence. Depuis la révolution de 1789, ni la constitution de 1791, ni la loi du 30

août 1842 n'avaient reconnu au prince régnant le droit de déférer la régence : elles y pourvoyaient directement elles-mêmes.

Par quel genre d'actes l'empereur peut-il disposer de la régence ?

D'après l'art. 10 du sénatus-consulte du 5 février 1813, l'empereur disposait de la régence, soit par acte de dernière volonté, soit par lettres patentes. En vertu des art. 2 et 4 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, il peut en disposer par acte public ou secret. Au fond, la règle est la même aux deux époques ; mais les expressions actuellement employées ont l'avantage d'être à la fois plus générales et plus précises.

A qui doivent être adressés les actes de disposition de la régence ?

L'art. 7 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 porte que les actes par lesquels l'empereur dispose de la régence sont adressés au Sénat et déposés dans ses archives. Cet article ne distinguant pas entre les actes publics et ceux secrets, il s'ensuit que la mesure qu'il prescrit s'applique aux seconds aussi bien qu'aux premiers. Elle ne s'appliquait qu'à l'acte public d'après l'art. 7 du projet soumis au Sénat ; mais la disposition a été complétée dans le cours de la discussion.

L'empereur actuel a-t-il disposé de la régence, et en faveur de quelles personnes ?

Usant de la faculté accordée par le sénatus-consulte du 17 juillet 1856, l'empereur actuel a disposé de la régence par lettres patentes du 1er février 1858, et par un message au Sénat en date du même jour. Les lettres patentes confèrent à l'impératrice le titre de régente, pour le porter et en exercer les fonctions à partir de l'avénement de l'empereur mineur. Le message désigne en outre, à défaut de l'impératrice et pour lui succéder dans la régence, les princes français suivant l'ordre de l'hérédité de la couronne. Toute incertitude a été ainsi levée, dès à présent, sur la dévolution et l'exercice de la régence.

Dans quel cas la régence appartient-elle de plein droit à l'impératrice mère ?

103. En vertu de l'art. 2 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, l'impératrice mère, indépendamment de toute désignation personnelle, est régente si l'empereur mineur monte sur le trône sans que l'empereur son père ait disposé, par acte rendu public avant son décès, de la régence de l'empire. Il faut donc, pour exclure l'impératrice mère de la régence, un acte de disposition contraire et publique de la part et du vivant de l'empereur son époux. Un acte resté secret ne suffirait pas. Les raisons qui ont fait prescrire cette condition de publicité, ont été ainsi déduites dans l'exposé des motifs présenté au Sénat au nom du gouvernement. « Il a paru convenable, y est-il dit, que celui qui, prince ou citoyen, pourrait être « en possession d'une confiance assez exceptionnelle et assez grande « pour remplacer, par le choix du souverain, la régente appelée « par le vœu de la loi, eût été investi en quelque sorte, aux yeux « de la nation, de ce mandat auguste, par un acte de l'empereur « publié avant son décès. Il faut d'ailleurs qu'il ne puisse s'élever « aucun doute sur la volonté du souverain, et que, dans un cas « aussi grave, chacun sache à l'avance en quelles mains le gouvernement doit être remis. »

Quelle était la législation antérieure sur la régence des femmes ?

La régence des reines mères avait souvent été admise sous l'ancienne monarchie. L'art. 1er du sénatus-consulte du 5 février 1813 déférait expressément la régence à l'impératrice mère, à défaut de disposition contraire de l'empereur. Mais antérieurement, l'art. 18 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait exclu les femmes de la régence, et une disposition semblable se trouvait aussi dans l'article 2, section 2, chapitre 2, titre 3 de la constitution de 1791. Enfin, la loi du 30 août 1842 les avait virtuellement écartées de la régence, en ne les y appelant dans aucun cas.

Dans quels cas et suivant quel ordre la régence est-elle déférée aux princes français.

104. D'après l'art. 4 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, à défaut de l'impératrice, et si l'empereur n'en a autrement disposé par acte public et secret, la régence appartient au premier prince français, et, à son défaut, à l'un des autres princes français dans l'ordre de l'hérédité de la couronne. Ainsi, à la différence de ce qui a lieu pour l'impératrice mère, un acte secret de l'empereur suffit pour exclure de la régence les princes français.

Quelles étaient les lois antérieures sur la régence des princes ?

L'art. 3 du sénatus-consulte du 5 février 1813 contenait une disposition exactement semblable à celle qui nous régit actuellement. Le même ordre de dévolution entre les princes appelés à la régence était aussi admis, soit par l'art. 2, section 2, chapitre 2, titre 3 de la constitution de 1791, soit par l'art. 20 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, soit par l'art. 2 de la loi du 30 août 1842, sauf qu'à toutes ces époques les princes n'étaient pas primés par la mère du roi ou de l'empereur mineur, les femmes se trouvant alors absolument exclues de la régence.

Quel âge doivent avoir les princes français pour pouvoir exercer la régence ?

Il résulte de l'art. 6 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 que les princes français, pour pouvoir exercer la régence, doivent être âgés de vingt et un ans accomplis, c'est-à-dire avoir atteint la majorité de droit commun. Telle était aussi la disposition de l'art. 8 du sénatus-consulte du 5 février 1813 et de l'art. 2 de la loi du 30 août 1842; mais l'art. 18 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII et l'art. 2, sect. 2, chap. 2, tit. 3 de la constitution de 1791 exigeaient l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

Dans quel cas y a-t-il lieu à l'élection d'un régent ?

105. D'après les art. 2, 4 et 5 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, il n'y a lieu à l'élection d'un régent qu'autant que se rencontrent et concourent les trois circonstances suivantes : 1° absence de toute dévolution de la régence par l'empereur; 2° défaut d'impératrice mère ; 3° défaut de princes français habiles à exercer la régence.

Comment est-il pourvu au gouvernement en attendant l'élection ?

Lorsqu'un régent doit être nommé, les ministres en fonctions se forment en conseil et gouvernent les affaires de l'État jusqu'au moment où l'élection est faite. Ils délibèrent à la majorité des voix. Telles sont les dispositions des deux premiers alinéas de l'art. 5 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856.

En vertu des trois derniers paragraphes de l'article précité, c'est le Sénat qui élit le régent, sur la proposition du conseil de régence, et parmi les candidats qui lui sont présentés par ce corps, dont nous indiquons l'organisation et les attributions sous les nos 110, 111 et 112. Immédiatement après la mort de l'empereur, le Sénat est convoqué à cet effet par le conseil de régence. Dans le cas où le conseil de régence n'aurait pas été nommé par l'empereur, la convocation et la proposition sont faites par les ministres formés en conseil, avec l'adjonction des présidents en exercice du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'État.

Par qui et comment le régent est-il élu ?

Aux termes de l'art. 6 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, le régent doit être Français et âgé de vingt et un ans accomplis. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII et la constitution de 1791 exigeaient, pour le régent électif comme pour le régent de droit, l'âge de vingt-cinq ans révolus.

Quelles sont les conditions requises pour pouvoir être nommé régent ?

La loi du 30 août 1842 n'avait pas étendu ses prévisions jusqu'au cas où la famille royale n'aurait compté dans son sein aucun prince en âge d'être régent. C'était avec une intention réfléchie et officiellement déclarée, que les auteurs de cette loi avaient omis de prévoir et de régler l'éventualité de l'élection d'un régent, cette éventualité leur ayant paru trop peu probable pour qu'il fût nécessaire d'y pourvoir d'avance. Le sénatus-consulte du 5 février 1813 n'admettait pas non plus de régence élective. D'après son art. 4, à défaut de prince du sang habile à exercer la régence elle était déférée de droit à l'un des princes grands dignitaires de l'empire, en fonctions au moment du décès de l'empereur, suivant un ordre de priorité expressément fixé. Au contraire, en vertu de l'art. 21 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, si, l'empereur n'ayant pas désigné le régent, aucun des princes français n'était âgé de vingt-cinq ans accomplis, le Sénat devait élire le régent parmi les titulaires des grandes dignités de l'empire. C'était, comme aujourd'hui, l'élection par le Sénat, mais avec beaucoup moins de latitude dans le choix. Quant à la constitution de 1791, elle avait formellement prévu le cas où un roi mineur n'aurait aucun parent réunissant les qualités prescrites pour être régent, et, dans ce cas, c'était à l'élection qu'elle remettait la nomination du régent. Cette élection était interdite au Corps législatif et devait se faire, au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, par une assemblée composée des mandataires des districts.

Quelles étaient les lois antérieures sur l'élection du régent ?

106. Aux termes de l'art. 10 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, les fonctions de l'impératrice régente commencent toujours au moment du décès de l'empereur. Celles du régent, soit qu'il ait été désigné d'avance par un acte rendu public du vivant de l'empereur, soit qu'il tienne son droit de la loi, commencent aussi à la même époque, au moins en règle générale; mais si un acte secret concer-

A quelle époque s'ouvre la régence ?

nant la régence a été adressé au Sénat et déposé dans ses archives, les fonctions du régent ne commencent qu'après l'ouverture de cet acte. Jusqu'à ce qu'il y ait été procédé, le gouvernement des affaires de l'Etat reste entre les mains des ministres en fonctions, conformément à ce que nous avons dit sous le numéro précédent. C'est ce qui a lieu pareillement, d'après l'art. 25 du sénatus-consulte précité, en cas d'absence du régent au commencement d'une minorité, si l'empereur, avant son décès, n'a pas pourvu à cette éventualité. Quant au régent électif, il est évident qu'il ne peut entrer en exercice qu'après sa nomination par le Sénat.

Comment est-il procédé à l'ouverture des actes secrets concernant la régence?

Si l'empereur a disposé de la régence par un acte secret, l'art. 7 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 prescrit que l'ouverture en soit faite au Sénat, immédiatement après la mort de l'empereur. Il est procédé à cette opération, par le président du Sénat, en présence des sénateurs qui auront pu répondre à la convocation, ainsi que des ministres et des présidents du Corps législatif et du conseil d'Etat dûment appelés.

Quelle est la condition essentielle de l'exercice de la régence?

Il résulte de l'art. 16 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, que l'impératrice régente ou le régent sont astreints à la prestation d'un serment pour l'exercice de la régence. Ce serment peut avoir été prêté du vivant de l'empereur précédent. S'il ne l'a pas été, il doit l'être à l'empereur mineur. Cette condition d'un serment spécial, pour l'exercice de la régence, était aussi prescrite soit par l'art. 12, sect. 2, chap. 2, tit. 3 de la constitution de 1791, soit par les articles 54 et 55 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, soit par les art. 32 et suiv. de celui du 5 février 1813, soit enfin par l'art. 5 de la loi du 30 août 1842. Seulement, tandis que la constitution de 1791 et le sénatus-consulte de l'an XII obligeaient formellement le régent à prêter serment avant de commencer l'exercice de ses fonctions, que le sénatus-consulte de 1813 lui accordait à cet effet trois mois depuis le décès de l'empereur, et la loi de 1842 quarante jours à partir de l'avénement du roi mineur, le sénatus-consulte de 1856 se borne, sans assignation d'aucun délai, à poser le principe de la prestation de serment par l'impératrice régente ou par le régent. Il s'ensuit que cette prestation pourrait avoir lieu plus de trois mois après le décès de l'empereur, bien que l'esprit évident du sénatus-consulte conseille de l'accomplir le plus tôt possible.

Comment est prêté le serment à l'empereur mineur?

En vertu de l'art. 16 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, le serment de l'impératrice régente ou du régent à l'empereur mineur est entouré de la plus grande solennité. L'empereur mineur est assis sur le trône. Il est assisté des princes français, des membres du conseil de régence, des ministres, des grands officiers de la couronne et des grands-croix de la Légion d'honneur. Le serment lui est prêté sur l'Evangile, en présence du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'Etat. Il peut aussi lui être prêté avec moins d'apparat, en présence des membres du conseil de régence, des

ministres et des présidents du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'État; mais, dans ce cas, la prestation de serment est rendue publique par une proclamation de l'impératrice régente ou du régent.

Comment était prêté le serment du régent sous les lois antérieures ?

La cérémonie de la prestation de serment, par l'impératrice régente ou par le régent, telle que nous venons de la décrire, est à peu près littéralement reproduite de celle qui était prescrite par les art. 33 et 35 du sénatus-consulte du 5 février 1813. Les dispositions actuelles diffèrent cependant de leurs devancières sous deux rapports importants. Aujourd'hui, le serment de l'impératrice régente ou du régent doit être prêté sur l'Evangile, tandis qu'il n'était pas fait mention de cette circonstance en 1813. Le Corps législatif assiste à la prestation de serment, tandis que le sénatus-consulte de 1813 ne le comprenait pas parmi les corps qui devaient y être présents. Deux différences capitales et qui sont l'expression d'une diversité réelle dans l'état religieux et politique de la France aux deux époques dont il s'agit. Le sénatus-consulte de l'an XII contenait les mêmes règles que celui de 1813 sur la prestation de serment du régent. La loi de 1842 prescrivait qu'elle eût lieu devant les deux chambres, et la constitution de 1791, devant l'Assemblée nationale.

Quelle est la formule du serment de la régence ?

La formule du serment de la régence a varié suivant les temps. Celle aujourd'hui prescrite est la même pour l'impératrice régente et pour le régent. D'après l'art. 17 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, elle est conçue en ces termes : « Je jure fidélité à l'empereur, « je jure de gouverner conformément à la constitution, aux séna- « tus-consultes et aux lois de l'empire, de maintenir dans leur inté- « grité les droits de la nation et ceux de la dignité impériale; de « ne consulter, dans l'emploi de mon autorité, que mon dévoue- « ment pour l'empereur et pour la France, et de remettre fidèle- « ment à l'empereur, au moment de sa majorité, le pouvoir dont « l'exercice m'est confié. » Cette formule ressemble beaucoup à celles que les art. 34 et 35 du sénatus-consulte de 1813 avaient séparément établies, soit pour le serment de l'impératrice régente, soit pour celui du régent. Les différences consistent en ce que les deux formules de 1813 ont été fondues en une seule, rendue commune à l'impératrice régente et au régent, et en ce qu'il n'y est plus fait nominativement mention des lois du concordat, de la liberté des cultes, de l'égalité des droits, de la liberté civile, de l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux et du maintien de la Légion d'honneur. Toutes ces garanties sont énergiquement résumées sous les noms de lois de l'empire et de droits de la nation. Si l'on a omis de désigner expressément chacune d'elles, c'est, suivant la très-juste observation consignée dans l'exposé des motifs, qu'elles se rapportaient, soit à des préoccupations transitoires, soit à des points que le cours des temps a mis hors de discussion et que le sentiment

publie serait étonné de voir signaler spécialement, lorsqu'ils sont profondément consacrés par les mœurs et la conscience publiques.

Comment est constatée la prestation de serment de la régence?

Aux termes de l'art. 17 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, procès-verbal de la prestation de serment, par l'impératrice régente ou le régent, est dressé par le ministre d'État. Ce procès-verbal est adressé au Sénat et déposé dans ses archives. L'acte est signé par l'impératrice régente ou le régent, par les princes de la famille impériale, par les membres du conseil de régence, par les ministres, et par les présidents du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'État.

Quels sont dans leur ensemble les droits attachés à la régence?

107. Il résulte des art. 8 et 9 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 que trois règles fondamentales dominent et résument tous les droits attachés à la régence. Ces trois règles sont les suivantes :

1° Jusqu'à la majorité de l'empereur, l'impératrice régente ou le régent exerce pour l'empereur mineur l'autorité impériale dans toute sa plénitude, sauf les droits attribués au conseil de régence, ainsi que nous l'expliquerons sous le n° 112;

2° Toutes les dispositions législatives qui protégent la personne de l'empereur sont applicables à l'impératrice régente et au régent;

3° Tous les actes de la régence sont au nom de l'empereur mineur.

Ces trois règles, dans ce qu'elles ont d'essentiel, se trouvaient déjà consacrées, soit par la constitution de 1791, soit par le sénatus-consulte de l'an XII, soit par celui de 1813, soit par la loi de 1842.

La régence a-t-elle pour effet de changer les règles relatives à l'administration de la dotation de la couronne?

L'art. 23 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 porte expressément que, durant la régence, l'administration de la dotation de la couronne continue selon les règles établies. L'emploi des revenus est déterminé dans les formes accoutumées, sous l'autorité de l'impératrice régente ou du régent.

Sur quel budget sont imputables et par qui sont fixées les dépenses que nécessite la régence?

La régence n'étant que l'exercice temporaire de la puissance impériale, il est naturel que son budget particulier se confonde avec celui de la couronne. L'art. 24 du sénatus-consulte précité décide, en conséquence, que les dépenses personnelles de l'impératrice régente ou du régent et l'entretien de leur maison font partie du budget de la couronne. La quotité en est fixée par le conseil de régence.

Comment se divisent les causes qui mettent fin à la régence?

108. Les causes qui mettent fin à la régence peuvent être ramenées à deux classes essentiellement distinctes. Les unes la font cesser d'une manière absolue et définitive; les autres ont seulement pour effet d'en transporter l'exercice d'une personne à l'autre. Les premières éteignent la régence elle-même; les secondes ne s'appliquent qu'au régent en fonctions. Dans un cas, il y a cessation; dans l'autre il y a simple vacance.

Quelles sont les causes de cessation de la régence?

Les causes qui font cesser toute espèce de régence sont au nombre de deux :

1° La majorité de l'empereur, majorité fixée à l'âge de dix-huit ans accomplis, comme nous l'avons vu sous le n° 101;

2° La mort de l'empereur mineur, si l'ordre d'hérédité appelle au trône un prince majeur d'une autre branche.

Les causes de vacance de la régence sont-elles toujours les mêmes, quelle que soit la personne chargée de la régence?

Les causes qui peuvent occasionner les vacances dans l'exercice de la régence varient suivant qu'il s'agit de l'impératrice régente ou d'un régent.

Quelles sont les causes de vacance de la régence, spéciales à l'impératrice-régente?

Les causes de vacances spéciales à l'impératrice régente sont au nombre de deux :

1° Le convol de l'impératrice régente à de secondes noces, fait par lequel elle est déchue de plein droit de la régence, aux termes de l'art. 3 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856;

2° Le décès de l'empereur mineur si l'ordre d'hérédité appelle au trône un prince mineur d'une autre branche, cas dans lequel la régence de l'impératrice cesse, en vertu de l'art. 12 du sénatus-consulte précité.

La première de ces deux dispositions a été insérée dans le sénatus-consulte de 1856, par suite de la discussion dont il a été l'objet au sein du Sénat. L'art. 3 du projet, conforme à l'art. 2 du sénatus-consulte de 1813, portait que l'impératrice régente ne pourrait passer à de secondes noces. On a pensé avec raison qu'une telle prohibition serait trop contraire aux principes de droit commun, et que le but de la loi serait également atteint par la simple déchéance de la régence prononcée contre l'impératrice mère qui convolerait à de secondes noces. Quant à la seconde disposition, elle a été textuellement empruntée à l'art. 16 du sénatus-consulte de 1813. Le motif en est que la régence de l'impératrice étant uniquement fondée sur sa qualité de mère, elle ne saurait en continuer l'exercice dès que l'empereur régnant, quoique mineur, n'est pas son fils.

Existe-t-il des causes de vacance de la régence, spéciales au régent?

Le sénatus-consulte du 17 juillet 1856 n'indique aucune cause de vacance de la régence qui soit spéciale au régent, et il ne nous semble pas possible de suppléer au silence de la loi sur un point d'une aussi haute importance.

Quelles sont les causes de vacance de la régence, communes à l'impératrice régente et au régent?

Il n'existe que deux causes de vacance de la régence communes à l'impératrice régente et au régent. Ces deux causes, qui n'avaient pas besoin d'être formellement prévues et qui, en effet, ne l'ont pas été dans le texte du sénatus-consulte de 1856, sont le décès de l'une ou de l'autre durant la minorité de l'empereur, ou leur démission des fonctions de la régence.

Comment est-il pourvu aux vacances de la régence?

Quel que soit le fait qui rende la régence vacante, il n'y a lieu de recourir au remplacement de droit qu'autant que l'empereur précédent n'a pas lui-même réglé d'avance cette éventualité. En effet, aux termes de l'art. 4 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, l'empereur peut, par acte public ou secret, pourvoir aux vacances qui

pourraient se produire dans l'exercice de la régence pendant la minorité. Ce droit, que l'art. 10 du sénatus-consulte de 1813 lui conférait implicitement en l'autorisant d'une manière générale à disposer de la régence, lui est aujourd'hui expressément accordé. Le projet du gouvernement n'en faisait pas mention, et c'est la discussion du Sénat qui, pour prévenir tous les doutes, lui a donné place dans le texte définitif du sénatus-consulte de 1856. Les actes publics ou secrets, au moyen desquels l'empereur pourvoit aux vacances éventuelles de la régence, sont soumis à toutes les règles que nous avons exposées sous les numéros 102 et 106, pour les actes de même nature portant nomination directe du régent. — A défaut de disposition de l'empereur, le remplacement a lieu suivant l'ordre de dévolution établi par la loi. C'est pour mieux montrer cette identité entre l'ordre de remplacement et celui de dévolution primitive, qu'en appelant par l'art. 4 du sénatus-consulte le premier prince français à défaut de l'impératrice, on a eu soin d'ajouter ces mots : « qu'elle ait ou non exercé la régence, » mots qui ne se trouvaient pas dans la rédaction proposée par le gouvernement, et dont la discussion a fait sentir l'utilité. Le même principe est évidemment applicable aux mutations de la régence entre princes français et de ceux-ci au régent électif.

Quels sont les événements qui n'influent pas sur la régence?

Il est des cas dans lesquels le changement de règne n'empêche pas la régence de suivre son cours. Ainsi, aux termes de l'art. 11 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, si l'empereur mineur décède laissant un frère héritier du trône, la régence de l'impératrice ou celle du régent continue sans aucune formalité nouvelle. De même, en vertu de l'art. 13 du sénatus-consulte précité, si l'empereur mineur décède laissant la couronne à un empereur mineur d'une autre branche, le régent, à la différence de l'impératrice régente, reste en fonctions jusqu'à la majorité du nouvel empereur. Ces dispositions, suggérées par le haut intérêt de la stabilité dans le gouvernement, sont textuellement reproduites des art. 15 et 17 du sénatus-consulte de 1813. Le même motif a inspiré l'art. 14 du sénatus-consulte de 1856. D'après cet article, le régent en exercice conserve la régence jusqu'à la majorité de l'empereur, encore bien qu'il n'y ait été appelé qu'à défaut d'un régent de droit qui le primait et qui s'est trouvé, au moment de l'ouverture de la régence, dans un cas d'empêchement qui aurait cessé depuis lors. Cette disposition, comme les précédentes, est empruntée au sénatus-consulte de 1813.

En quoi consiste la garde de l'empereur mineur?

109. On a toujours distingué la régence de la garde du prince mineur. La régence est le gouvernement intérimaire de l'Etat. La garde du prince mineur n'est pas autre chose que sa tutelle, sous un nom qui ne s'applique qu'à lui seul et que la tradition a consacré.

A qui appartient la

Aux termes de l'art. 15 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856,

la garde de l'empereur mineur, la surintendance de sa maison, la surveillance de son éducation sont confiées à sa mère. Il en est ainsi lors même que l'empereur précédent aurait disposé de la régence par un acte rendu public avant son décès. A défaut de la mère, la garde de l'empereur mineur appartient à la personne qu'aura désignée l'empereur précédent. A défaut d'une telle désignation, elle est déférée à la personne nommée par le conseil de régence.

garde de l'empereur mineur?

Il résulte du rapprochement des art. 2 et 15 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, que l'impératrice régente a de plein droit la garde de son fils mineur, mais elle seule jouit de cette prérogative. Toute autre régence ne confère aucun droit sur la personne de l'empereur mineur. Il est même expressément défendu au conseil de régence de désigner le régent ou ses descendants pour la garde de l'empereur mineur.

La régence et la garde de l'empereur mineur peuvent-elles être cumulées?

Quel que soit l'intérêt qui s'attache à ce que l'impératrice mère ait et conserve la garde de son fils mineur, il est un cas où elle a dû en être immédiatement privée. En vertu de l'art. 4 du sénatus-consulte précité, l'impératrice mère qui convole à de secondes noces perd de plein droit la garde de son fils mineur.

Dans quel cas l'impératrice mère est-elle privée de la garde de son fils mineur?

En principe, la garde du prince mineur a toujours été confiée à sa mère, le vœu de la nature et l'intérêt politique concourant également à suggérer une mesure si prévoyante. On en trouve une disposition expresse dans l'art. 29 du sénatus-consulte du 5 février 1813, dans l'art. 30 de celui du 28 floréal an XII, aussi bien que dans l'art. 6 de la loi du 30 août 1842 et dans l'art. 17, sect. 2, chap. 2, tit. 3 de la constitution de 1791.

Quelles étaient les dispositions des lois antérieures sur la garde des princes mineurs?

110. L'idée de placer auprès du gouvernement de la régence un conseil permanent, destiné à l'éclairer et quelquefois même à en limiter les pouvoirs, ne se rattachait qu'à de lointaines et vagues traditions, lorsqu'elle fut organisée et fixée par le sénatus-consulte de 1813. C'est à ce sénatus-consulte que l'a empruntée celui de 1856.

Quelle est l'origine historique du conseil de régence?

D'après l'art. 18 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 un conseil de régence est constitué pour toute la durée de la minorité de l'empereur. Il se compose : 1° des princes français désignés par l'empereur; à défaut de désignation par l'empereur, des deux princes français les plus proches dans l'ordre d'hérédité; 2° des personnes que l'empereur a désignées par acte public ou secret. Si l'empereur n'a fait aucune désignation, le Sénat nomme cinq personnes pour faire partie du conseil de régence. Ainsi, le conseil de régence peut avoir été formé par le précédent empereur avant son décès. S'il ne l'a pas été, il doit l'être dès l'ouverture de la régence, conformément aux dispositions ci-dessus.

Comment est composé le conseil de régence?

Les actes publics ou secrets par lesquels l'empereur nomme les membres du conseil de régence sont, en vertu de l'art. 7 du séna-

Quelles sont les règles relatives aux ac-

tes impériaux portant nomination des membres du conseil de régence ?

tus-consulte de 1856, soumis aux mêmes conditions d'envoi au Sénat, de dépôt dans ses archives et aux mêmes formes d'ouverture, s'ils sont secrets, que les actes portant disposition de la régence.

Quelles étaient les ois antérieures sur la composition du conseil de régence ?

Les art. 19, 20 et 21 du sénatus-consulte de 1813 ne différaient de l'art. 18 de celui de 1856 qu'en un seul point essentiel. Les princes français étaient appelés à faire partie du conseil de régence suivant un ordre légalement fixé et indépendamment d'aucune désignation de la part de l'empereur. Le projet du sénatus-consulte de 1856, allant encore plus loin, les y admettait tous indistinctement. C'est à la suite de la discussion du Sénat que le texte actuel a été définitivement adopté.

Quelles sont les conditions requises pour pouvoir être nommé membre du conseil de régence ?

Aux termes de l'art. 6 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856, les membres du conseil de régence, comme le régent lui-même, doivent être Français et âgés de vingt et un ans accomplis. Telle était déjà la règle posée dans l'art. 8 du sénatus-consulte de 1813.

Quelle est la prérogative particulière aux membres du conseil de régence ?

Pour que le conseil de régence puisse toujours remplir la haute mission qui lui est confiée, l'art. 19 du sénatus-consulte de 1856, exactement conforme à l'art. 22 de celui de 1813, porte qu'aucun membre du conseil de régence ne peut être éloigné de ses fonctions par l'impératrice régente ou le régent.

Comment est-il pourvu aux vacances parmi les membres du conseil de régence ?

Ni le sénatus-consulte de 1813 ni le projet de celui de 1856 n'avisaient au moyen de tenir le conseil de régence toujours au complet. Cette lacune a été comblée à la suite de la discussion, et l'article 18 du sénatus-consulte de 1856 renferme aujourd'hui une disposition expresse sur ce point. En cas de mort ou de démission d'un ou plusieurs membres du conseil de régence, autres que les princes français, le Sénat est formellement chargé de pourvoir à leur remplacement.

Le conseil de régence est-il dès maintenant constitué, et comment est-il composé ?

Le même désir de faire cesser pour l'avenir toute cause d'incertitude et de doute, qui a déterminé l'empereur régnant à disposer de la régence en faveur de l'impératrice, l'a aussi porté à instituer dès maintenant le conseil de régence. Aux termes d'un décret impérial du 1er février 1858, ce conseil a été composé des membres du conseil privé, avec adjonction des deux princes français les plus proches dans l'ordre d'hérédité. Toutefois le conseil privé ne doit former le conseil de régence qu'autant que l'empereur n'en aurait pas désigné un autre par acte public. Le décret précité du 1er février 1858 n'avait nommé que sept membres pour faire partie du conseil privé. Ce nombre a été porté à neuf par un décret ultérieur en date du 5 mai 1859.

Par qui est convoqué et présidé le conseil de régence ?

111. En vertu de l'art. 20 du sénatus-consulte du 17 juillet 1856 le conseil de régence est convoqué et présidé par l'impératrice régente ou le régent, qui peuvent toutefois déléguer, pour présider à leur place, l'un des membres de ce conseil. La même disposition se trouvait déjà dans l'art. 23 du sénatus-consulte de 1813.

112. Les attributions du conseil de régence se divisent en trois grandes classes : 1° celles relatives à l'élection du régent, dont nous avons parlé sous le n° 105 ; 2° celles qui donnent lieu à des délibérations proprement dites ; 3° celles qui n'ont qu'un caractère purement consultatif.

Comment se divisent les attributions du conseil de régence?

Aux termes de l'art. 21 du sénatus-consulte de 1856, conforme en substance aux art. 24, 25 et 26 de celui de 1813 le conseil de régence délibère nécessairement :

Quelles sont ses attributions délibératives?

1° Sur le mariage de l'empereur ;

2° Sur les déclarations de guerre, la signature des traités de paix, d'alliance ou de commerce ;

3° Sur les projets de sénatus-consultes organiques.

En vertu de l'article précité, les délibérations se prennent à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix de l'impératrice régente ou du régent est prépondérante. Si la présidence est exercée par délégation, l'impératrice régente ou le régent décident.

Comment se prennent les délibérations?

Les attributions purement consultatives du conseil de régence embrassent toutes les questions qui lui sont soumises par l'impératrice régente ou le régent, sans qu'ils soient tenus de les lui déférer. Sur toutes ces questions, l'art. 22 du sénatus-consulte de 1856, identique à l'art. 27 de celui de 1813, ne donne au conseil de régence que voix consultative.

Quelles sont les attributions purement consultatives du conseil de régence?

TITRE V.

DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE.

SOMMAIRE.

113. Motifs de l'institution d'une haute cour de justice.
114. Son origine.
115. Sa juridiction et sa compétence.
116. Sa composition.
117. Composition de chaque chambre.
118. Composition du haut jury.
119. Formes de l'instruction.
120. Formes de l'examen et du jugement.

113. Les tribunaux ordinaires suffisent à la répression des crimes et délits contre les particuliers, et même, dans la plupart des cas, à celle des crimes et délits contre la chose publique. Il peut arriver cependant que ceux de cette dernière classe, soit par la qualité de leurs auteurs ou complices, soit à raison de l'atteinte directe et profonde qu'ils porteraient au pacte fondamental, demandent à être jugés avec plus de solennité et par une magistrature en quelque sorte politique. C'est pour satisfaire à ce besoin, qu'à l'exemple de

Quels sont les motifs qui ont fait instituer une haute cour de justice?

ses devancières, la constitution de 1852 a créé, sous le nom de haute cour de justice, une juridiction chargée de statuer sur les crimes ou attentats contre l'ordre constitutionnel, lorsque le pouvoir exécutif aurait expressément renvoyé devant elle les personnes prévenues de ces crimes ou attentats.

Quelles ont été, dans le passé, les institutions analogues à la haute cour de justice?

114. Toutes les constitutions antérieures ont admis une juridiction plus ou moins analogue à la haute cour de justice. La constitution de 1791, tit. 3, chap. 5, art. 23, établissait une haute cour nationale, formée de membres du tribunal de cassation et de hauts jurés, pour connaître des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, ainsi que des crimes qui attaqueraient la sûreté générale de l'État, lorsque le Corps législatif aurait rendu un décret d'accusation. La constitution du 5 fructidor an III, art. 265 et suiv., créait une haute cour de justice, formée aussi de membres du tribunal de cassation et de hauts jurés, pour juger les accusations admises par le Corps législatif, soit contre ses propres membres, soit contre ceux du directoire exécutif. La constitution de l'an VIII, art. 73, déférait également à une haute cour, composée de juges et de jurés, le jugement des ministres mis en accusation par un décret du Corps législatif. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII inaugura un système tout différent. D'après les art. 101 et suiv. de ce sénatus-consulte, une haute cour impériale connaissait d'une multitude de cas soigneusement déterminés, mais qui avaient pour caractère commun, soit d'émaner des membres de la famille impériale ou de hauts fonctionnaires, soit d'intéresser directement l'ordre constitutionnel. Cette haute cour avait son siége dans le Sénat, était présidée par l'archichancelier de l'empire, et se composait des princes, des grands dignitaires et grands officiers de l'empire, du grand juge ministre de la justice, de soixante sénateurs, des six présidents de section du conseil d'État, de quatorze conseillers d'État et de vingt membres de la Cour de cassation, les sénateurs, les conseillers d'État et les membres de la Cour de cassation étant appelés par ordre d'ancienneté. Elle jugeait sans assistance de jurés. Comme on le voit, la haute cour impériale, fondée par le sénatus-consulte de l'an XII, n'était en grande partie que le Sénat constitué en cour de justice. Cette idée fut recueillie et complétée par la charte de 1814, dont l'art. 33 portait que la chambre des pairs, destinée à remplacer l'ancien Sénat, connaîtrait des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État qui seraient définis par la loi, et dont l'art. 34 attribuait à la chambre des pairs seule le jugement de ses membres en matière criminelle. L'acte constitutionnel du 22 avril 1815, art. 16, 40 et 41, déférait aussi à la chambre des pairs le jugement de ses membres, et la connaissance des accusations décrétées par la chambre des représentants, soit contre les ministres, soit contre les commandants d'armée de terre

ou de mer. La charte de 1830 ne fit que reproduire, dans ses articles 28 et 29, les dispositions des art. 33 et 34 de celle de 1814. La chambre des pairs continua donc à être investie des fonctions de haute cour de justice. La constitution de 1848 reprit le système qui avait été abandonné depuis l'an XII. Aux termes des art. 91 et suiv. de cette constitution, une haute cour de justice devait juger, sans appel ni recours en cassation, les accusations portées par l'Assemblée nationale contre le président de la république ou les ministres. Elle jugeait également toutes personnes prévenues de crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, que l'Assemblée nationale aurait renvoyées devant elle. A l'exemple de toutes les juridictions du même genre, depuis 1791 jusqu'en l'an XII, cette haute cour était composée de juges et de jurés. Son organisation et sa procédure ont été en grande partie appliquées à l'institution actuelle, sauf les différences que nous aurons soin de constater sous les numéros suivants.

Quels sont les caractères essentiels de la juridiction de la haute cour de justice?

115. La juridiction de la haute cour de justice présente cinq caractères essentiels :

1° Aux termes de l'art. 54 de la constitution, la haute cour ne peut être saisie qu'en vertu d'un décret du pouvoir exécutif;

2° Conformément au même article, elle juge sans appel ni recours en cassation;

3° D'après l'art. 12 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, sa juridiction s'étend sur tout le territoire de la France;

4° En vertu du même article et de l'art. 17 du sénatus-consulte précité, elle procède selon les dispositions du Code d'instruction criminelle, en tant que ces dispositions ne sont pas contraires aux lois spéciales qui la régissent;

5° D'après l'art. 22 du même sénatus-consulte, modifié par l'art. 4 de celui du 4 juin 1858, les peines infligées par la haute cour sont prononcées conformément aux dispositions du Code pénal ou des autres lois en vigueur.

Quel était, sous ce rapport, l'état de la législation antérieure?

De ces cinq règles, les quatre dernières ont été en général appliquées sous toutes les constitutions antérieures, sauf que la cour des pairs avait cru pouvoir quelquefois arbitrer les peines, sans se rattacher rigoureusement aux textes du Code pénal. Quant à la première, elle n'a été en vigueur que sous l'empire du sénatus-consulte de l'an XII, de la charte de 1814 et de celle de 1830. La constitution de 1791, celle de l'an III, celle de l'an VIII et celle de 1848 attribuaient au pouvoir législatif, à l'exclusion du pouvoir exécutif, le droit de saisir la haute cour de justice.

Quelle est la compétence de la haute cour de justice?

L'art. 54 de la constitution porte que la haute cour de justice juge toutes personnes qui auront été renvoyées devant elle comme prévenues de crimes, attentats ou complots contre l'empereur et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Cette disposition

a été complétée par l'art. 1er du sénatus-consulte du 4 juin 1858. Aux termes de cet article, la haute cour de justice connaît, en outre, des crimes et des délits commis par des princes de la famille de l'empereur, par des grands officiers de la couronne, par des grand'croix de la Légion d'honneur, par des ambassadeurs, par des sénateurs, par des conseillers d'Etat. Sa compétence se rattache ainsi à un double principe. Tantôt elle est déterminée par les caractères du fait incriminé, quels qu'en soient les auteurs. Tantôt, au contraire, elle est fondée sur la qualité des personnes, quelle que soit l'infraction par elles commise. Dans tous les cas, le pouvoir exécutif est seul et souverain appréciateur des motifs qui peuvent provoquer le renvoi devant la haute cour de justice. C'est par décret impérial qu'elle est saisie des affaires qui rentrent dans sa compétence.

Cette compétence était-elle la même sous la constitution de 1848?

D'après l'art. 91 de la constitution de 1848, la haute cour de justice, relativement aux crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, avait exactement la même compétence qu'aujourd'hui, sauf que le pouvoir législatif était alors substitué au pouvoir exécutif pour examiner et résoudre la question de savoir si elle devait ou non être saisie. Quant à sa compétence, à raison de la qualité des personnes, elle ne s'étendait qu'aux accusations portées contre les ministres ou contre le président de la république.

Quel est l'acte qui a réglé l'organisation de la haute cour de justice?

116. L'art. 55 de la constitution porte qu'un sénatus-consulte déterminera l'organisation de la haute cour de justice. Ce sénatus-consulte a été rendu le 10 juillet 1852.

Comment est-elle composée?

Aux termes de son art. 1er, la haute cour de justice se compose :

1° D'une chambre des mises en accusation et d'une chambre de jugement formées de juges pris parmi les membres de la Cour de cassation ; 2° d'un haut jury pris parmi les membres des conseils généraux des départements.

En quoi sa composition se rapproche-t-elle ou diffère-t-elle de celle prescrite par les lois antérieures?

La division de la haute cour en juges et en jurés, les premiers pour appliquer la loi et prononcer la peine, les seconds pour reconnaître le fait et déclarer le prévenu coupable ou non coupable, n'est que la reproduction de ce qui avait déjà existé sous toutes celles des constitutions antérieures qui ne plaçaient pas le siége de la haute cour, soit au Sénat, soit à la chambre des pairs. En cela l'organisation actuelle ressemble beaucoup à celles qui l'avaient précédée; mais elle en diffère profondément par la subdivision des juges en chambre d'accusation et chambre de jugement. Auparavant, et notamment sous la constitution de 1848, la mise en accusation était prononcée par les cours d'appel, conformément aux règles du droit commun, et c'était en état d'accusation que les prévenus étaient renvoyés, s'il y avait lieu, devant la haute cour de

Digitized by Google

justice, qui n'était par conséquent et ne pouvait être qu'un tribunal de jugement. La répartition des juges de la haute cour en deux chambres, l'une d'accusation et l'autre de jugement, est donc une innovation des lois actuelles. Cette innovation a eu pour but de prévenir la difficulté qu'il y avait à concilier le respect dû à un arrêt de cour d'appel avec la prérogative du pouvoir chargé de saisir la haute cour de justice, et avec le droit absolu de cette cour elle-même, quant à la qualification des faits qui lui étaient déférés.

Comment est composée chaque chambre de la haute cour de justice; comment et pour combien de temps en sont nommés les membres?

117. D'après les art. 2 et 3 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, chaque chambre de la haute cour de justice est composée de cinq juges et de deux suppléants. Les juges et suppléants de chaque chambre sont nommés tous les ans dans la première quinzaine du mois de novembre par l'empereur. Leurs pouvoirs durent donc un an. Néanmoins, les chambres de la haute cour restent saisies, au-delà de ce terme, de l'instruction et du jugement des affaires qui leur ont été respectivement déférées. En cas de vacance par démission ou décès de l'un des juges, le magistrat nommé en remplacement demeure en fonctions jusqu'au terme fixé pour l'expiration des pouvoirs de son prédécesseur.

Par qui chaque chambre est-elle présidée?

Aux termes de l'art. 5 du sénatus-consulte précité, chaque chambre est présidée par celui de ses membres que désigne le décret impérial qui saisit la haute cour.

Comment sont nommés les membres du ministère public près la haute cour de justice?

En vertu du même article, le procureur général près la haute cour de justice et les autres magistrats du ministère public sont nommés pour chaque affaire par le décret impérial qui saisit la haute cour de justice.

Quelles sont les règles concernant le greffe et les archives de la haute cour de justice?

Conformément à l'art. 6 du sénatus-consulte précité, le président de chaque chambre désigne un greffier qui prête serment. La haute cour de justice n'a ni greffe, ni archives qui lui soient propres. Ses procédures et arrêts sont déposés au greffe de la Cour de cassation.

Quelles étaient, sur ces divers points, les dispositions de la constitution de 1848?

L'art. 92 de la constitution de 1848 contenait, sur l'organisation de la haute cour de justice, les mêmes dispositions que celles aujourd'hui en vigueur, sauf les différences suivantes :

1° La haute cour, au lieu d'être divisée en deux chambres, n'en comprenait qu'une seule;

2° Cette unique chambre était composée du même nombre de juges et de suppléants que chacune des deux actuellement existantes; ces juges et suppléants devaient, comme aujourd'hui, être pris parmi les membres de la Cour de cassation, mais au lieu d'être désignés par le pouvoir exécutif, ils étaient nommés par la Cour de cassation elle-même, au scrutin secret et à la majorité absolue;

3° Le président, au lieu d'être désigné par le pouvoir exécutif, était choisi par les cinq juges appelés à siéger;

4° Les magistrats du ministère public, au lieu d'être nommés dans tous les cas par le pouvoir exécutif, devaient l'être par l'Assemblée nationale en cas d'accusation des ministres.

Comment est composé le haut jury ?

118. Aux termes de l'art. 7 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, le haut jury de la haute cour de justice se compose de trente-six jurés titulaires et de quatre jurés suppléants.

Comment sont désignés les membres du haut jury ?

Ce nombre est celui requis pour que le haut jury soit constitué. On l'obtient au moyen d'un tirage au sort parmi les jurés présents au jour indiqué pour le jugement. Ces jurés sont désignés de la manière suivante : dans les dix jours qui suivent le décret de convocation de la chambre de jugement de la haute cour de justice, le premier président de la cour d'appel, et, à défaut de cour d'appel, le président du tribunal de première instance du chef-lieu judiciaire du département tire au sort, en audience publique, le nom de l'un des membres du conseil général. La liste du haut jury comprend ainsi quatre-vingt-neuf membres, un pour chaque conseil général. Elle n'a pas de caractère permanent, et est formée séparément pour chaque affaire soumise au jugement de la haute cour. Cet ensemble de dispositions résulte des art. 15 et 18 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852.

Quelles sont les incompatibilités, incapacités et excuses applicables aux membres du haut jury ?

En principe, aux termes de l'art. 16 du sénatus-consulte précité, les incompatibilités, incapacités et excuses résultant des lois sur le jury sont applicables aux jurés près la haute cour. Tous les changements que peuvent subir les lois générales, sous ces trois rapports, sont étendus de plein droit à la composition du haut jury, mais sauf une importante réserve. Les fonctions de haut juré sont, d'une manière absolue et sans corrélation au droit commun, déclarées incompatibles avec celles de ministre, sénateur, député au Corps législatif et membre du conseil d'Etat. On n'a pas voulu que les organes de la pensée politique pussent jamais avoir pour justiciables des accusés de crimes politiques. Par conséquent, quoique d'après la loi du 4 juin 1853 qui forme aujourd'hui le droit commun en matière de jury, les fonctions de sénateur et de député au Corps législatif ne soient que des causes d'excuse pour le jury ordinaire, elles n'en restent pas moins des causes d'incompatibilité pour le haut jury, conformément à la loi spéciale qui le régit.

Quelles étaient, sur ces divers points, les dispositions de la constitution de 1848 ?

Toutes les dispositions qui précèdent se trouvaient déjà, en ce qu'elles ont d'essentiel, contenues dans les art. 92 et 93 de la constitution de 1848. Le mode adopté par cette constitution pour la formation du haut jury a été entièrement conservé par le sénatus-consulte du 10 juillet 1852.

Quelles sont les règles de l'instruction, relativement aux crimes de la compétence de la haute cour de justice, indépendam-

119. L'instruction des crimes qui tombent sous la compétence de la haute cour de justice, par leur nature et indépendamment de la qualité de leurs auteurs, a été réglée avec le plus grand soin par le sénatus-consulte précité. Ses art. 8, 9 et 10 fixent la manière dont

il doit être procédé avant que la haute cour soit saisie; ses art. 11, 12, 13 et 14 déterminent les formes qu'elle doit suivre elle-même, jusqu'au renvoi devant la chambre de jugement. Nous nous occuperons successivement de chacune de ces deux périodes.

ment de la qualité des personnes ?

1° *Instruction antérieure à l'investiture de la haute cour de justice.* — L'officier du parquet qui recueille des indices sur l'existence de l'un des crimes désignés par l'art. 54 de la constitution, est tenu, sans que l'instruction de l'affaire doive être discontinuée ni retardée, de transmettre directement, et dans le plus bref délai, au ministre de la justice, copie de toutes les pièces à l'appui de l'accusation. Si par suite de la continuation de l'instruction, la chambre des mises en accusation d'une cour est appelée à statuer sur une affaire qui serait de la compétence de la haute cour, le procureur général est tenu de requérir un sursis et le renvoi des pièces au ministre de la justice : la chambre doit ordonner ce sursis, même d'office. Les pièces sont transmises immédiatement au ministre de la justice. Si, dans les quinze jours, un décret de l'empereur n'a pas saisi la haute cour, les pièces sont renvoyées au procureur général, et la cour d'appel statue conformément au Code d'instruction criminelle. Tant qu'elle n'a pas statué, la haute cour de justice peut toujours être saisie.

2° *Instruction devant la haute cour de justice.* — Lorsqu'un décret de l'empereur a saisi la haute cour de justice de la connaissance d'une affaire, la chambre des mises en accusation de la haute cour entre immédiatement en fonctions. Si le fait ne constitue pas un crime de la compétence de la haute cour, elle ordonne le renvoi devant le juge compétent qu'elle désigne. Ses arrêts sont attributifs de juridiction et ne sont susceptibles d'aucun recours. Si elle prononce le renvoi devant la chambre de jugement, l'empereur convoque cette chambre, fixe le lieu des séances et le jour de l'ouverture des débats.

Quelles sont les règles de l'instruction, relativement aux délits de la compétence de la haute cour de justice, à raison de la qualité de leurs auteurs ?

Le sénatus-consulte du 4 juin 1858, ayant ajouté à la compétence purement réelle de la haute cour de justice une compétence en quelque sorte personnelle, a dû régler l'instruction qui devrait être suivie devant elle, lorsqu'elle aurait à juger des délits imputés aux personnes soumises à sa juridiction. Tel est, en effet, l'objet de son art. 2. Aux termes de cet article, si la poursuite concerne un délit, la chambre des mises en accusation de la haute cour est saisie et procède suivant les formes ordinaires; mais, dans ce cas, la chambre de jugement statue sans l'assistance du jury. Le premier président de la Cour de cassation et les trois présidents de chambre de cette cour lui sont adjoints. Elle est présidée par le premier président.

Quelles sont les règles spéciales à l'égard des ministres mis en accusation par le Sénat ?

En vertu de l'art. 3 du sénatus-consulte du 4 juin 1858, si des ministres sont mis en accusation par le Sénat, conformément à l'art. 13 de la constitution, la chambre de jugement de la haute

cour est convoquée par un décret impérial qui fixe le lieu des séances et le jour de l'ouverture des débats. La chambre d'accusation n'a donc pas à intervenir dans ce cas, et il est naturel qu'il en soit ainsi, puisque les fonctions en sont remplies par le Sénat lui-même.

Qu'y a-t-il de particulier pour les dignitaires ou hauts fonctionnaires traduits devant la haute cour ?

Par respect pour les dignités ou fonctions dont ils sont revêtus, les dignitaires ou hauts fonctionnaires, justiciables de la haute cour, sont provisoirement suspendus de leurs fonctions, dès qu'il a été décerné contre eux un mandat de dépôt, un mandat d'arrêt ou une ordonnance de prise de corps. Telle est la disposition expresse de l'art. 5 du sénatus-consulte du 4 juin 1858.

Qu'y a-t-il de particulier pour les sénateurs traduits devant la haute cour ?

L'art. 6 du sénatus-consulte précité porte qu'aucun membre du Sénat ne peut être poursuivi ni arrêté pour crime ou délit, ou pour contravention entraînant la peine de l'emprisonnement, qu'après que le Sénat a autorisé la poursuite. En cas d'arrestation, pour crime flagrant, le procès-verbal est immédiatement transmis par le ministre de la justice au Sénat, qui statue sur la demande d'autorisation de poursuite. Cette garantie personnelle, attachée à la qualité de sénateur, est un emprunt fait aux chartes de 1814 et de 1830. D'après l'art. 34 de la première, devenu le vingt-neuvième de la seconde, aucun pair ne pouvait être arrêté que de l'autorité de la chambre, et jugé que par elle en matière criminelle. Sur ce dernier point, la législation a été changée. Ce n'est pas le Sénat qui est appelé à juger les sénateurs; mais bien la haute cour de justice, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus.

L'instruction des affaires soumises à la haute cour de justice avait-elle antérieurement fait l'objet de règles positives et précises ?

Tout cet ensemble de dispositions qui satisfait d'une manière si complète et si simple au quadruple besoin de la prompte constatation des crimes, du libre exercice de la prérogative impériale, de la pleine indépendance de la haute cour et des égards dus à certaines situations exceptionnelles, était sans précédents d'aucun genre avant les sénatus-consultes du 10 juillet 1852 et du 4 juin 1858. Aucune des constitutions ou lois antérieures ne contenait rien de précis sur l'instruction des affaires préalablement à leur renvoi devant la haute cour. Tout était à faire sous ce rapport, et tout a été fait dans l'esprit à la fois le plus prévoyant et le plus libéral.

Quelles sont les règles concernant la constitution définitive du haut jury ?

120. D'après les art. 18, 19, 20 et 21 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, s'il y a moins de soixante jurés présents, au jour indiqué pour le jugement, ce nombre est complété par des jurés supplémentaires tirés au sort par le président de la haute cour parmi les membres du conseil général du département où elle siége. Ne peut point faire partie du haut jury le membre du conseil général qui a rempli les mêmes fonctions depuis moins de deux ans. Le haut juré absent sans excuse valable peut être condamné à une amende de 1,000 à 10,000 fr. et à la privation de ses droits politiques pendant un an au moins et cinq ans au plus. Les accusés et

le ministère public exercent le droit de récusation, conformément aux lois sur le jury. Par conséquent, un nombre égal de récusations peut avoir lieu de part et d'autre, et si les jurés sont en nombre impair, les accusés ont droit à une récusation de plus que le procureur général. Ces dispositions doivent être complétées par celles du Code d'instruction criminelle sur la formation du jury ordinaire, puisque ce code demeure applicable dans tout ce qui n'est pas contraire aux lois spéciales du haut jury, comme nous l'avons dit sous le n° 115. Il suit de là qu'au jour indiqué pour le jugement et lorsque le nombre de soixante jurés a été complété s'il y a eu lieu, les noms de tous les jurés présents doivent être déposés dans une urne. Le droit de récusation doit être exercé à mesure que les noms sortent de l'urne; mais tandis que, d'après le droit commun, les récusations s'arrêtent seulement lorsqu'il ne reste que douze jurés, elles s'arrêtent plus tôt devant la haute cour. Le jury se composant de quarante membres, y compris les suppléants, le droit de récusation est épuisé dès qu'il ne reste plus que quarante jurés. Ces quarante jurés doivent tous prendre séance; mais il n'y en a que trente-six qui participent à la délibération finale. Les quatre jurés suppléants ne siégent que pour remplacer au besoin ceux d'entre les jurés titulaires qui durant le cours des débats viendraient à être empêchés.

Ces règles étaient-elles les mêmes sous la constitution de 1848?

Toutes les règles que nous venons d'exposer, relativement à la formation définitive du haut jury, ont été empruntées aux art. 94, 95 et 96 de la constitution de 1848. Le sénatus-consulte du 10 juillet 1852 a fidèlement reproduit le fond de ces articles, sauf quelques différences de rédaction de peu d'importance.

Comment est-il procédé à l'examen des accusés devant le haut jury?

En vertu du sénatus-consulte précité, comme sous l'empire de la constitution de 1848, toutes les règles de droit commun, concernant la comparution des accusés, le serment des jurés, les droits et les devoirs de la défense, l'audition des témoins, la publicité des débats, le résumé du président et la position des questions, sont applicables devant la haute cour de justice comme devant les cours d'assises.

Comment est rendu le verdict du haut jury?

Aux termes de l'art. 22 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, la déclaration du haut jury portant que l'accusé est coupable, et la déclaration portant qu'il existe, en faveur de l'accusé reconnu coupable, des circonstances atténuantes, doivent être rendues à la majorité de plus de vingt voix, c'est-à-dire à une plus forte majorité que la majorité simple qui, sur trente-six votants, serait seulement de dix-neuf voix. Le projet du gouvernement proposait sur ce point le renvoi au droit commun, en se bornant à dire que les deux déclarations dont il s'agit seraient rendues à la majorité prescrite par les lois sur le jury. Le Sénat a pensé qu'il convenait, sur un point d'un si grand intérêt pour les accusés et devant une juridiction d'un caractère si élevé, d'établir une règle directe et per-

manente qui fût à l'abri des variations législatives sur le jury ordinaire. Par conséquent, quoique la décision du jury ordinaire, tant contre l'accusé que sur les circonstances atténuantes, se forme aujourd'hui à la simple majorité, en vertu de la loi du 9 juin 1853, la règle d'une majorité supérieure n'en reste pas moins applicable devant le haut jury.

Comment était-il rendu d'après la constitution de 1848?

La constitution de 1848 avait été plus favorable aux accusés. Laissant la déclaration des circonstances atténuantes sous l'empire du droit commun de cette époque, qui n'exigeait que la simple majorité pour en faire acquérir le bénéfice, elle disposait, par son art. 97, que la déclaration du haut jury contre l'accusé ne pourrait être rendue qu'à la majorité des deux tiers des voix, c'est-à-dire, à la majorité de vingt-quatre voix contre douze.

Par qui et comment est rendu le jugement?

Si la déclaration du haut jury porte que l'accusé est coupable, l'arrêt de condamnation est rendu par la chambre de jugement de la haute cour. Il ne peut être prononcé d'autres peines que celles formellement prévues, pour chaque cas, par les dispositions du Code pénal ou des autres lois en vigueur, conformément au principe énoncé sous le n° 115.

Digitized by Google

LIVRE II

DES AGENTS ADMINISTRATIFS.

SOMMAIRE.

121. Principe de l'administration active.
122. Division de ce livre.

121. Le principe sur lequel, depuis l'an VIII, repose toute l'administration active, est l'unité de fonctionnaires. Pour chaque branche des services publics, à chaque degré de la hiérarchie administrative, un seul agent centralise la direction et la responsabilité.

Quel est le principe fondamental de l'administration active ?

122. Parmi les agents, les uns, véritables *fonctionnaires*, ont caractère et autorité vis à vis de toutes personnes, sont officiellement connus du public et lui servent d'intermédiaire obligé avec le pouvoir exécutif : ce sont les *agents directs*. D'autres, simples *employés*, sans caractère public, sans notoriété officielle, préparent le travail des agents directs : ce sont les *agents auxiliaires*.

Chacune de ces deux classes fera l'objet d'un titre distinct; mais la première étant la seule qui offre une importance réelle au point de vue du droit administratif, nous lui consacrerons des développements beaucoup plus étendus.

Comment se divisent les agents administratifs? — Qu'entend-on par agents auxiliaires ?

TITRE PREMIER.

DES AGENTS DIRECTS.

SOMMAIRE.

123. Notion générale des agents directs.
124. Division de ce titre.

123. Tous les agents directs sont placés sous l'autorité du chef de l'Etat, et rattachés entre eux par les liens d'une forte hiérarchie. C'est à l'aide de ce double caractère qu'ils reçoivent et transmettent tour à tour une direction uniforme, et qu'ils sont l'expression vivante du principe de centralisation.

Comment sont reliés entre eux et au chef de l'Etat les agents directs ?

124. La série des agents directs, dans l'ordre descendant, comprend les fonctionnaires suivants :

1° Les ministres;

Quelle est la série hiérarchique des agents directs ?

2° Les préfets;
3° Les secrétaires généraux de préfecture;
4° Les sous-préfets;
5° Les maires et adjoints;
6° Les commissaires de police.

Chacun de ces ordres de fonctionnaires fera l'objet d'un chapitre distinct.

CHAPITRE PREMIER.

DES MINISTRES.

SOMMAIRE.

125. Définition des ministres.
126. Leur origine.
127. Pouvoir chargé de fixer leur nombre et leurs attributions.
128. Leur nombre.
129. Leur nomination et leur révocation.
130. Leurs attributions.
131. Leur responsabilité.
132. Conseil des ministres et conseil privé.
133. Fonctions analogues à celles des ministres.

Qu'entend-on par ministres et par départements ministériels? — Pourquoi les ministres sont-ils appelés secrétaires d'Etat?

125. Les ministres sont les subordonnés immédiats du pouvoir central, les chefs des grandes divisions de l'administration publique. Ces divisions portent le nom de *départements ministériels;* les ministres eux-mêmes sont aussi qualifiés de *secrétaires d'Etat* à tel ou tel département, à raison du contre-seing qu'ils apposent aux actes du chef de l'Etat.

Qu'étaient les ministres antérieurement à 1789?

126. L'origine des ministres se confond presque avec celle de la monarchie française. Dès que la puissance royale eut acquis un peu de consistance et d'étendue territoriale, la nécessité la conduisit à se donner des auxiliaires de ce genre; mais aucune règle fixe n'existait, ni sur leur nombre, ni sur leurs attributions. Tout était laissé à cet égard au pouvoir discrétionnaire du souverain. Les titres mêmes des ministres présentaient la plus complète diversité, et conservaient l'empreinte des époques successives où ils avaient été créés. Ceux de ces titres qui occupent la plus grande place dans l'histoire, et qui se recommandent le mieux au respect de la postérité par les services et le talent des hommes qui les portèrent, sont ceux de *chancelier de France* et de *surintendant* ou *contrôleur général des finances.*

Depuis 1789, quelle est la loi fondamentale de l'organisation des ministères?

Après la révolution de 1789, la première loi rendue sur l'organisation des ministères fut celle des 27 avril et 25 mai 1791. Cette loi, malgré les dérogations qui y ont été apportées, reste encore la loi fondamentale de la matière.

127. Aux termes de l'art. 2 de la loi des 27 avril-25 mai 1791, c'était au pouvoir législatif seul qu'appartenait le droit de fixer le nombre et les attributions des ministres, de répartir entre eux l'ensemble des services publics.

A quelles époques le nombre et les attributions des ministres ont-ils été fixés par le pouvoir législatif? à quelles époques par le pouvoir exécutif? — Par lequel de ces deux pouvoirs le sont-ils aujourd'hui?

Cette disposition fut reproduite dans l'art. 150 de la constitution du 5 fructidor an III; mais ni la constitution du 22 frimaire an VIII, ni aucune des constitutions ultérieures jusqu'à celle du 4 novembre 1848 ne l'ayant répétée, on avait conclu de ce silence que le pouvoir exécutif trouvait dans le caractère de sa mission le droit de régler le nombre et la division des départements ministériels. C'était dans ce sens que s'était fixée la pratique gouvernementale.

La constitution du 4 novembre 1848, par son art. 66, revint aux errements de la loi de 1791. Mais, à son tour, la constitution actuelle du 14 janvier 1852 a rétabli l'usage antérieur. L'art. 13 de cette dernière constitution portant que les ministres ne dépendent que du chef de l'Etat, il en résulte explicitement qu'ils sont sous la dépendance de lui seul, non-seulement pour leur nomination et leur révocation, mais aussi pour leur nombre et leurs attributions. Aujourd'hui donc, c'est au pouvoir exécutif seul qu'appartient le droit de fixer le nombre et les attributions des ministres.

128. Le nombre des ministres a beaucoup varié suivant les temps et les circonstances. Il avait été fixé à six par l'art. 4 de la loi de 1791; à six au moins et à huit au plus, par l'art. 150 de la constitution de l'an III. Il est aujourd'hui de dix.

Quel a été le nombre des ministres aux principales époques de notre histoire, depuis 1789? — Quel est-il aujourd'hui?

Les dix départements ministériels actuellement existants sont les suivants, en les classant dans l'ordre qui leur a été assigné par une décision impériale du 20 décembre 1860 :

Quelle est la désignation actuelle des départements ministériels?

1° Le ministère d'Etat;
2° La justice;
3° Les affaires étrangères;
4° L'intérieur;
5° Les finances;
6° La guerre;
7° La marine et les colonies;
8° L'instruction publique et les cultes;
9° L'agriculture, le commerce et les travaux publics;
10° La maison de l'empereur.

Les six départements ministériels créés par la loi de 1791 étaient : la justice, l'intérieur, les contributions et les revenus publics, la guerre, la marine, les affaires étrangères.

Quelles ont été les principales variations dans la désignation des départements ministériels?

Parmi les quatre nouveaux ministères, il en est deux : l'instruction publique et les travaux publics, qui ne sont que des démembrements du ministère de l'intérieur. Ce ministère lui-même a été diversement constitué dans ces derniers temps. Le décret du 22 jan-

vier 1852 en avait détaché la police générale pour en former un nouveau département ministériel, et celui du 25 janvier de la même année y avait réuni, par compensation, le ministère de l'agriculture et du commerce. Deux décrets ultérieurs ont rétabli l'état précédent des faits : l'un, du 21 juin 1853, portant suppression du ministère de la police générale et ordonnant sa réunion à celui de l'intérieur ; l'autre, du 23 juin 1853, rétablissant le ministère de l'agriculture et du commerce, et y réunissant celui des travaux publics. Le département de la marine est resté ce qu'il était ; mais on a compris les colonies dans son titre pour mieux préciser son objet. C'est par un motif semblable que le ministre de la justice a été aussi qualifié de *garde des sceaux*. Le département des contributions et des revenus publics est devenu le département des finances, parce que aujourd'hui il embrasse, indépendamment des recettes, la dette publique et le mouvement général des fonds, double service qui était confié en 1791 aux commissaires de la trésorerie nationale. Un décret du 24 juin 1858 avait créé un ministère spécial de l'Algérie et des colonies, qui devait être formé de la direction des affaires de l'Algérie et de la direction des colonies, distraites à cet effet du ministère de la guerre et du ministère de la marine. Un décret ultérieur, du 24 novembre 1860, a supprimé le ministère de l'Algérie et des colonies, et réuni de nouveau les colonies au ministère de la marine. Quant aux affaires algériennes, elles n'ont été réunies au ministère de la guerre que sous la réserve des droits très-étendus, conférés au gouverneur général de l'Algérie, ainsi que nous l'expliquerons sous le n° 133.

En quoi consiste le ministère d'Etat ?

Le ministère d'Etat est une création du régime actuel. Il a été institué par décret du 22 janvier 1852. Aux termes de ce décret, la principale attribution du ministre d'Etat a pour objet de présider aux rapports mutuels des grands pouvoirs publics, et son département a essentiellement un caractère général et d'ordre constitutionnel. Toutefois plusieurs attributions d'ordre administratif y ont été successivement réunies. C'est ainsi que le décret du 14 février 1853 a rattaché au ministère d'Etat les services des beaux-arts et des archives impériales, distraits à cet effet du ministère de l'intérieur. Celui du 23 juin 1854 a prescrit la même mesure pour les services des bâtiments civils, des théâtres et de la censure dramatique. Celui du 24 novembre 1860 a encore accru les attributions du ministère d'Etat, en y plaçant le service des haras qui avait jusqu'alors appartenu au ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, et les services purement scientifiques et littéraires du ministère de l'instruction publique. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a investi, en outre, le ministre d'Etat des fonctions d'officier de l'état civil de la famille impériale.

En quoi consiste le ministère de la maison de l'empereur ?

Le ministère de la maison de l'empereur a pour objet l'administration de la liste civile et de la dotation de la couronne. Cette

administration avait d'abord été confiée, par décret du 14 décembre 1852, au ministre d'Etat qui portait, en conséquence, le titre de *ministre d'Etat et de la maison de l'empereur*. Un décret du 24 novembre 1860 l'a distraite du ministère d'Etat, pour la conférer au grand maréchal du palais, et un autre décret, en date du 4 décembre suivant, l'a érigée en ministère distinct, au profit de ce grand officier de la couronne, sous le nom de ministère de la maison de l'empereur.

Auquel du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ont toujours appartenu le choix et la révocation des ministres?

129. Il a toujours été de principe qu'au pouvoir exécutif seul appartenaient le choix et la révocation des ministres. Cette règle, reproduite par les constitutions successives, n'a jamais cessé d'être en vigueur.

A quelles époques et comment la liberté du choix des ministres a-t-elle été limitée? —L'est-elle aujourd'hui?

Le choix du pouvoir exécutif, pour la nomination des ministres, n'a même été limité que dans les premiers temps qui suivirent la révolution de 1789. Aux termes de l'art. 3 de la loi de 1791, nul ne pouvait exercer les fonctions de ministre, s'il ne réunissait les conditions nécessaires à la qualité de *citoyen actif*. Parmi ces conditions, les plus importantes étaient l'âge de vingt-cinq ans accomplis et le paiement d'une contribution directe, au moins égale à la valeur de trois journées de travail. L'art. 148 de la constitution de l'an III ne permettait pas de choisir les ministres au-dessous de l'âge de trente ans. L'art. 58 de la constitution de l'an VIII prescrivait de les prendre parmi les citoyens inscrits sur la liste nationale, c'est-à-dire sur la réunion des listes dressées, dans chaque département, par les notables départementaux. Aucune restriction de ce genre n'ayant été écrite dans aucune des constitutions ultérieures, il en résulte que la seule condition pour pouvoir être nommé ministre est la qualité de citoyen, c'est-à-dire aujourd'hui, l'âge de vingt et un ans accomplis, joint à la jouissance des droits civils et politiques.

A quelles époques les fonctions de ministre ont-elles été compatibles avec le mandat législatif? — Qu'en est-il aujourd'hui?

La question de savoir si les fonctions de ministre étaient incompatibles avec le mandat législatif a été diversement résolue suivant les temps. Cette incompatibilité a été formellement prononcée par l'art. 2, section 4, chapitre 2, titre 3 de la constitution de 1791; par l'art. 136 de la constitution de l'an III. Elle résultait virtuellement de la constitution de l'an VIII, et surtout de l'art. 64 du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, cet article portant que les ministres pouvaient être sénateurs, et, par son silence, les excluant implicitement du Corps législatif. Enfin la même incompatibilité est aujourd'hui expressément établie par l'art. 44 de la constitution du 14 janvier 1852. Au contraire, le mandat législatif a été déclaré compatible avec les fonctions de ministre par l'art. 54 de la charte du 4 juin 1814; par les art. 17, 18 et 19 de l'acte additionnel du 22 avril 1815; par l'art. 46 de la charte du 14 août 1830; par l'art. 85 de la loi électorale des 8—28 février et 15 mars 1849 (1).

(1) Les lois rendues sous l'empire de la constitution de 1848, hors des cas

La règle actuelle de l'incompatibilité est donc un retour aux premières traditions de la révolution française, mais une rupture avec la pratique des trente-sept années les plus récentes.

En quoi consistent les attributions générales des ministres ?

130. Les attributions générales des ministres n'ont jamais été mieux définies que par l'art. 54 de la constitution de l'an VIII. Aux termes de cet article, les ministres procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique. Pour compléter cette définition, il suffit d'ajouter qu'ils procurent aussi l'exécution des actes du pouvoir exécutif autres que les règlements d'administration publique. Le moyen à l'aide duquel ils remplissent leurs fonctions est la correspondance *immédiate* avec les autorités qui leur sont subordonnées : droit qui leur a été formellement reconnu, pour la première fois, par l'art. 149 de la constitution de l'an III, et qu'ils n'ont pas cessé d'exercer depuis lors.

Comment sont fixées les attributions spéciales de chaque ministre? — Comment est réglée l'organisation centrale de chaque ministère ?

Les attributions spéciales de chaque ministre sont aujourd'hui fixées, comme nous l'avons dit, par actes du pouvoir exécutif. L'organisation centrale des divers ministères, destinée à répartir entre les employés les attributions ainsi fixées, avait été réglée jusqu'en 1843 par simples décisions ministérielles. Il en était résulté des changements trop fréquents et trop peu justifiés par les besoins du service. C'est pour remédier à ces abus que l'art. 7 de la loi du 24 juillet 1843 posa en principe, que désormais l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par ordonnance royale. Sous la constitution actuelle, les décrets impériaux remplacent à cet effet les ordonnances royales.

De combien de manières agissent les ministres ?

Les ministres agissent ou par le contre-seing qu'ils apposent aux actes du pouvoir exécutif, ou en leur nom personnel et en vertu de l'autorité que ce pouvoir leur a déléguée.

A quelles époques le contre-seing ministériel a-t-il été prescrit ou ne l'a-t-il pas été ? — Qu'en est-il aujourd'hui ?

L'obligation du contre-seing ministériel pour donner effet aux actes du pouvoir exécutif a été formellement énoncée par l'art. 24 de la loi de 1791 sur l'organisation des ministères; par l'art. 4, sect. IV, ch. II, tit. III, de la constitution de 1791 ; par l'art. 55 de la constitution de l'an VIII; par l'art. 38 de l'acte additionnel du 22 avril 1815. Ni la charte de 1814 ni celle de 1830 n'ont reproduit cette disposition ; mais, sous l'empire de ces deux chartes, la nécessité du contre-seing ministériel résultait virtuellement du double principe de l'irresponsabilité royale et de la responsabilité des mi-

d'urgence, portent trois dates, indépendamment de celle de la promulgation. Les trois dates d'émission correspondent aux trois délibérations de l'Assemblée nationale, nécessaires pour le vote définitif, aux termes de cette constitution. Néanmoins, l'usage s'est introduit, dans la plupart des recueils, d'indiquer seulement la dernière de ces trois dates, en y joignant, comme d'habitude, celle de la promulgation. Quant aux lois d'urgence rendues sous l'empire de la même constitution, elles ne portent et ne peuvent porter qu'une seule date d'émission, étant le résultat d'une seule délibération.

nistres. Aussi était-il d'usage invariable que tous les actes du pouvoir royal fussent contre-signés par un ministre, même ceux qui avaient pour objet la nomination ou la révocation des ministres. La constitution de 1848, ayant substitué au roi un chef responsable, maintint par son art. 67 la règle générale de la nécessité du contre-seing ministériel, mais en excepta les actes portant nomination ou révocation des ministres. La constitution actuelle n'impose ni implicitement ni explicitement l'obligation du contre-seing ministériel; mais l'usage s'en est conservé dans la pratique du gouvernement pour les actes autres que ceux portant nomination ou révocation des ministres. Ces derniers même sont habituellement contre-signés par le *ministre d'Etat*, et ce n'est que pour la nomination ou la révocation de ce ministre qu'il y a absence complète de contre-seing. En résumé, la seule constitution sous laquelle le contre-seing ministériel n'ait été ni obligatoire, ni volontairement pratiqué, a été celle de l'an III. Sauf à cette époque, le contre-seing des actes du pouvoir exécutif n'a pas cessé d'être un des attributs essentiels, une des principales fonctions de l'autorité ministérielle.

Comment se divisent les actes personnels des ministres et quelle est la force de ces actes?

Les actes que les ministres font en leur nom personnel portent le nom d'*instructions* ou de *circulaires*, s'ils ont un caractère interprétatif; d'*arrêtés*, s'ils ont un caractère d'autorité. — Les arrêtés des ministres sont toujours susceptibles d'être réformés par les ministres eux-mêmes, ou d'office, ou sur la réclamation des parties intéressées, toutes les fois qu'ils ont été rendus en matière purement administrative, conformément à la maxime qu'en pareil cas, il est toujours permis d'appeler *de l'administration mal informée à l'administration mieux informée*. En matière contentieuse, au contraire, les arrêtés des ministres sont de véritables jugements, dont nous examinerons la portée et les effets en traitant des tribunaux administratifs.

Quelle est l'origine du principe de responsabilité ministérielle —Dans quelle mesure existe-t-il aujourd'hui?

131. La responsabilité des ministres, écrite pour la première fois dans l'art. 29 de la loi des 27 avril - 25 mai 1791, a été constamment formulée, depuis lors, dans les diverses constitutions. Elle fait l'objet de l'art. 13 de la constitution actuelle. Aux termes de cet article, les ministres ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux. Ces expressions restrictives ont été motivées par l'état antérieur des faits. Sous les chartes de 1814 et de 1830, l'usage s'était établi dans l'opinion publique et même dans la pratique gouvernementale, de rendre les membres d'un cabinet solidaires les uns des autres. C'est cet usage, continué sous la constitution de 1848, qu'on a voulu faire cesser en déclarant la responsabilité des ministres exclusivement individuelle, et en supprimant la responsabilité collective des cabinets.

Quelle est la seule

Aucune loi n'est jamais intervenue sur les conséquences pratiques

Conséquence pratique du principe de responsabilité ministérielle ?

de la responsabilité ministérielle, et sur les droits qui en résultent pour les particuliers. En l'absence de tout texte à cet égard, la jurisprudence refuse aux particuliers toute action contre les ministres, même à fins purement civiles, pour des faits relatifs à leurs fonctions. Dans l'ordre gouvernemental, l'art. 13 de la constitution actuelle se borne à dire que les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le sénat. L'art. 3 du sénatus-consulte du 4 juin 1858 ajoute que s'ils ont été mis en accusation par le Sénat, un décret impérial les traduit directement devant la chambre de jugement de la haute cour de justice.

A quelles époques les ministres ont-ils ou non formé un conseil ? — Qu'en est-il aujourd'hui ?

132. D'après l'art. 15 de la loi de 1791, les ministres réunis au roi formaient le conseil d'Etat. La constitution de l'an III, au contraire, déclarait expressément, par son art. 151, que les ministres ne formaient point un conseil. La constitution de l'an VIII et toutes celles qui l'ont suivie jusqu'en 1848 ont été muettes sur ce point ; mais on peut dire que la constitution de l'an VIII excluait virtuellement la formation des ministres en conseil, tandis que la charte de 1814 et celle de 1830 l'admettaient implicitement. Sous l'empire de cette dernière, des lois spéciales la prescrivaient expressément dans certains cas déterminés. La constitution du 4 novembre 1848 était non moins explicite : elle exigeait la délibération du conseil des ministres pour certaines nominations qu'énumérait son article 64. La constitution actuelle, par l'ensemble de ses dispositions et surtout par celle qui rend la responsabilité ministérielle exclusivement individuelle, est incompatible avec l'existence d'un conseil des ministres indépendant du chef de l'Etat. Aujourd'hui, le conseil des ministres n'est et ne peut être que la réunion des ministres délibérant en commun par l'ordre et sous l'autorité de l'empereur.

Qu'est-ce que le conseil privé ?

Indépendamment du conseil des ministres, l'empereur a près de sa personne un conseil privé. Ce conseil, ainsi que l'indique son nom, est essentiellement composé de hauts dignitaires, investis de la confiance particulière du souverain. Il a été institué par le décret du 1er février 1858, et complété par celui du 5 mai 1859. Il peut être convoqué avec ou sans le conseil des ministres. Ses membres sont destinés à former, s'il y a lieu, le conseil de régence, ainsi qu'on l'a vu sous le n° 110.

133. Diverses fonctions analogues à celles de ministre ont existé à différentes époques ou existent actuellement. Voici leur énumération avec les titres servant à les désigner :

Qu'était le secrétaire d'Etat du consulat et du premier empire ?

1° Le *secrétaire d'Etat*, dont l'institution remonte à l'arrêté du 28 nivôse an VIII, dont l'importance s'accrut par l'établissement du gouvernement impérial, et qui fut conservé pendant toute la durée de ce gouvernement, était le secrétaire officiel et public de l'empereur, le principal dépositaire de sa pensée, le certificateur des actes d'ordre constitutionnel.

2° Les *ministres sans portefeuille*, dont il y a eu de fréquents exemples, sont des fonctionnaires admis à participer aux délibérations du conseil des ministres sans être chargés d'aucun département ministériel. Ils ont en outre, aujourd'hui, aux termes du décret du 24 novembre 1860, la mission de représenter le gouvernement devant les chambres, de concert avec le président et les membres du conseil d'Etat.

Qu'entend-on par ministres sans portefeuille ?

3° Les *sous-secrétaires d'Etat*, dont l'institution remoute à l'ordonnance royale du 9 mai 1816, et dont l'existence ne serait nullement incompatible avec la constitution actuelle, sont des adjoints aux ministres, recevant directement du pouvoir exécutif la délégation d'une partie des attributions ministérielles.

Qu'entend-on par sous-secrétaires d'Etat ?

4° Les *ministres d'Etat*, que le gouvernement de la restauration avait empruntés à l'ancien régime, qui avaient été supprimés par l'ordonnance royale du 28 août 1830, et qui furent rétablis, mais seulement en principe et sans qu'il y ait été donné aucune suite, par l'ordonnance royale du 23 décembre 1842, étaient des *conseillers privés* du souverain.

Qu'étaient les ministres d'Etat ?

5° Le *gouverneur général de l'Algérie*, depuis le décret du 10 décembre 1860, est en quelque sorte un ministre local de l'Algérie. En effet, d'après les dispositions de ce décret, le gouvernement et la haute administration de l'Algérie sont centralisés à Alger sous son autorité. Il correspond directement avec l'empereur. Il est nommé, comme les ministres, avec le contre-seing du ministre d'Etat. Il commande les forces de terre et de mer en Algérie. Il nomme directement aux emplois qui, en France, sont à la désignation des ministres. Les seuls ministres métropolitains, dont l'autorité s'étende à l'Algérie, sont les ministres de la guerre et de la marine, mais seulement dans la mesure où leur pouvoir s'exerce sur les armées en campagne et sur les stations ; le ministre de la justice, pour la magistrature française ; le ministre de l'instruction publique et des cultes, pour les cultes européens et pour les écoles non indigènes. Ces quatre ministres contresignent, chacun dans les limites de son département ministériel, les décrets impériaux concernant l'Algérie. Quant à tous les autres services algériens, les décrets qui s'y réfèrent sont présentés par le ministre de la guerre et contre-signés par lui. En outre, le budget de l'Algérie est compris dans celui du ministère de la guerre. La direction des affaires de l'Algérie n'a donc été que très-incomplétement réunie au ministère de la guerre, et les pouvoirs du gouverneur général sont de vrais pouvoirs ministériels, sauf en ce qui concerne le contre-seing des décrets impériaux, que son éloignement du siége du gouvernement n'a pas permis de lui donner.

Quel est, aujourd'hui, le vrai caractère du gouverneur général de l'Algérie ?

CHAPITRE II.

DES PRÉFETS.

SOMMAIRE.

134. Définition des préfets.
135. Leur origine.
136. Leur nomination et leur révocation.
137. Leur résidence.
138. Leur remplacement temporaire.
139. Leurs attributions.
140. Leurs arrêtés.
141. Règles spéciales pour les départements de la Seine et du Rhône.
142. Règles spéciales pour les départements dont le chef-lieu a plus de quarante mille habitants.
143. Règles spéciales pour l'Algérie.
144. Règles spéciales pour les colonies.

Qu'entend-on par préfets ?

134. Les préfets sont les subordonnés immédiats des ministres, les chefs de l'administration active dans chaque circonscription départementale, les représentants de leur département considéré comme être moral.

Qu'entendait-on, sous l'ancien régime, par généralités, par intendants, par pays d'états et par pays d'élections ?

135. Avant 1789, la France était administrativement divisée en *généralités* au lieu de l'être en départements. Le nombre des généralités était de trente-deux. A la tête de chaque généralité se trouvait un officier du roi appelé *intendant*. Le pouvoir de l'intendant n'était pas partout le même : simple surveillant dans les *pays d'états*, ce fonctionnaire était seul et véritable administrateur dans les *pays d'élections*. On nommait pays d'états ceux où des *états provinciaux*, formés à l'imitation des états généraux, se réunissaient périodiquement pour voter le contingent de la province dans les impôts, en fixer la répartition et en régler la perception. On nommait pays d'élections ceux où tous les impôts étaient directement établis par le roi, et où la répartition s'en faisait par des officiers sous ses ordres appelés *élus* (1), et qui se formaient en *bureaux d'élections* pour statuer sur les difficultés nées du recouvrement des taxes. Cette double définition suffit pour expliquer comment l'autorité des intendants avait beaucoup moins d'étendue et d'efficacité dans les pays d'états que dans les pays d'élections.

Quelle est la pre-

La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 divisa la France en

(1) Ce nom d'*élus* leur venait de ce qu'à l'époque de leur première institution, sous le règne de saint Louis, ils devaient être élus dans une assemblée de chaque communauté. Cet état de choses fut changé par Charles VII, qui les institua en titre d'office; mais ils conservèrent leur nom primitif, quoiqu'ils ne fussent plus élus et choisis par le peuple.

départements. L'administration active, dans chaque département, fut confiée à un *directoire*, corps électif composé uniformément de huit membres, choisis par l'administration du département et dans son sein. Cette administration, dont les membres du directoire ne cessaient pas de faire partie, et avec laquelle ils délibéraient dès qu'ils avaient rendu leurs comptes annuels, était composée à son tour de trente-six membres, nommés par les électeurs du département.

mière origine des départements ? — Qu'étaient les directoires de département ?

La constitution de l'an III déféra l'action administrative, dans chaque département, à une *administration centrale*, composée de cinq membres nommés par les électeurs du département.

Qu'étaient les administrations centrales de département ?

Enfin, la loi du 28 pluviôse an VIII établit pour chef de l'administration active, dans chaque département, un fonctionnaire unique, à la nomination du pouvoir exécutif, et qu'elle appela *préfet*. Telle est l'origine du nom et de l'institution des préfets.

Quelle est la première origine des préfets ?

136. Aux termes de l'art. 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII, c'était au premier consul qu'appartenait le droit de nommer et, par conséquent, de révoquer les préfets. Le principe de cette disposition s'est constamment maintenu, et le pouvoir exécutif a toujours conservé la nomination et la révocation de cette classe de fonctionnaires. Seulement, l'art. 64 de la constitution de 1848 soumettait l'exercice de cette prérogative à l'avis préalable du conseil des ministres. Une telle restriction n'a plus lieu sous la constitution actuelle. Aujourd'hui, ainsi qu'avant 1848, le pouvoir exécutif nomme et révoque librement les préfets.

A qui a toujours appartenu le droit de nommer et de révoquer les préfets ?

Aucune condition, même d'âge, n'est légalement prescrite pour être nommé préfet : comme à l'égard des fonctions ministérielles, la qualité de citoyen suffit. L'art. 175 de la constitution de l'an III exigeait l'âge de vingt-cinq ans au moins pour être membre d'une administration départementale ou municipale ; mais cette disposition n'ayant pas été reproduite pour les préfets depuis leur création, on a pensé que, malgré sa généralité, elle ne saurait les atteindre, son application étant inconciliable avec l'absolue liberté des choix que doit conserver en cette matière le pouvoir exécutif.

La liberté du choix, pour la nomination des préfets, est-elle limitée ?

Les fonctions de préfet ont presque toujours été incompatibles avec le mandat législatif. Elles le sont aujourd'hui en vertu de l'art. 29 du décret organique du 2 février 1852, article qui prononce d'une manière générale l'incompatibilité entre toute fonction publique rétribuée et le mandat de député au Corps législatif.

Les fonctions de préfet sont-elles compatibles ou incompatibles avec le mandat législatif ?

Les préfets sont nommés sur le rapport du ministre de l'intérieur, dont ils sont plus spécialement les subordonnés. Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent serment entre les mains du chef de l'État, ou en celles du commissaire délégué à cet effet. Telle est la disposition formelle de l'art. 2 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII.

Comment ont lieu la nomination et l'installation des préfets ?

137. Le préfet réside au chef-lieu de son département. L'art. 5

Où doit résider le

préfet de chaque département, et sous quelles conditions peut-il s'absenter?

de l'arrêté du 17 ventôse an VIII lui prescrit de faire, chaque année, une tournée dans son département et de rendre compte à chaque ministre, en ce qui le concerne, des résultats de ses tournées. L'art. 8 du même arrêté lui défend de s'absenter de son département, sans la permission du chef de l'État, pour l'obtention de laquelle il doit s'adresser au ministre de l'intérieur.

138. Les fonctions de préfet, à raison de leur importance et de leur multiplicité, ne doivent jamais cesser d'être remplies. Aussi a-t-il été pourvu au remplacement temporaire des préfets absents, empêchés, ou non encore définitivement remplacés. Il faut distinguer à cet égard deux ordres de cas, bien différents : ceux de mort, démission ou révocation, jusqu'à la nomination du successeur; ceux d'absence ou d'empêchement.

Comment les préfets sont-ils provisoirement remplacés en cas de mort, démission ou révocation?

La première série de cas a d'abord été régie par l'arrêté du 27 pluviôse an X. Aux termes de cet arrêté, dans le cas de mort d'un préfet, et par conséquent dans ceux de démission ou révocation, il est remplacé provisoirement, et pendant l'intérim, par le plus ancien des membres du conseil de préfecture : celui-ci exerce dans toute leur étendue, pendant l'intérim, les fonctions attribuées au préfet. Cette disposition a été renouvelée par l'art. 2 de l'ordonnance royale du 29 mars 1821 ; cet article ajoute seulement que si, avant la vacance de la préfecture, l'administration avait été déléguée, celui à qui elle aurait été déléguée continuerait d'exercer jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné par le ministre de l'intérieur.

Comment les préfets sont-ils provisoirement remplacés, en cas d'absence ou d'empêchement?

La seconde série de cas a fait successivement l'objet des arrêtés du 17 ventôse an VIII, du 17 nivôse an IX, du 13 germinal an IX et de l'ordonnance royale du 29 mars 1821. Cette ordonnance, qui forme sur ce point, comme sur le précédent, le dernier état de la législation, contient diverses dispositions dont voici le résumé :

1° Le préfet qui s'absente du chef-lieu, mais qui ne sort pas de son département, peut déléguer ses fonctions à un conseiller de préfecture, ou au secrétaire général de la préfecture, à son choix. La délégation, dans ce cas, n'a pas besoin d'être approuvée par le ministre de l'intérieur;

2° La même règle est applicable au préfet qui se trouve momentanément empêché par maladie ou par toute autre cause semblable;

3° Le préfet qui s'absente de son département et qui a dû y être autorisé, comme nous l'avons déjà dit, peut aussi faire la délégation dont il s'agit; mais la délégation doit alors être soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur;

4° En cas d'absence ou d'empêchement d'un préfet sans qu'il ait délégué l'administration, le premier conseiller de préfecture dans l'ordre du tableau, c'est-à-dire le plus anciennement nommé, prend de droit l'administration du département.

Ajoutons qu'il résulte du silence de l'ordonnance de 1821, et de l'usage invariablement suivi, que le fonctionnaire délégué par le préfet ne peut pas déléguer à son tour. Dans tous les cas d'absence ou d'empêchement de sa part, l'administration appartient de droit au premier conseiller de préfecture dans l'ordre du tableau.

139. Aux termes de l'art. 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est chargé seul de l'administration. Il a sans partage et individuellement, dans toute l'étendue de son département, l'action administrative qu'avaient collectivement exercée les directoires de département et, après eux, les administrations centrales. Son unité a inauguré la maxime déjà citée, que *si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.* Il correspond avec tous les ministres, mais est plus spécialement placé sous l'autorité de celui de l'intérieur. Il est dans le département le surveillant de tous les services publics et le chef de ceux pour lesquels n'existent pas de chefs spéciaux.

En quoi consistent les attributions du préfet?

Le préfet a deux qualités essentielles et distinctes: celle d'agent du pouvoir central, celle de représentant du département.

Quelles sont les deux qualités distinctes du préfet?

Comme agent du pouvoir central, il est, dans le département, le représentant judiciaire et civil de l'Etat. Il est chargé d'assurer l'exécution des lois, des décrets et des mesures de sûreté générale, lors même qu'elles résulteraient de simples arrêtés ministériels. Il a par conséquent la direction de la police du département. Cette direction ne lui avait nullement été retirée par la création des inspecteurs généraux et des inspecteurs spéciaux de police, en vertu du décret du 30 janvier 1852. Ces inspecteurs concouraient à son action relativement à la police; mais loin de l'annuler ou de la supplanter, ils l'éclairaient, la fortifiaient et lui venaient en aide. C'est ce que démontrait clairement la lecture attentive du décret précité. Au surplus, un décret ultérieur, du 5 mars 1853, a supprimé les inspecteurs généraux ainsi que les inspecteurs spéciaux de police, et, par cette mesure, a mis hors de doute, dans la personne des préfets, la qualité de directeurs de la police dans l'étendue de chaque département.

De quoi est-il chargé comme agent du pouvoir central?

Le préfet est, en outre, représentant légal du département. Pour bien comprendre la portée de ce second caractère, il faut savoir que le département n'est pas seulement une circonscription administrative; qu'il est aussi un *être moral*, personnifiant les intérêts collectifs des habitants, pouvant contracter, acquérir, posséder, aliéner, comparaître en justice. Le préfet est le représentant *actif* de cette personnalité civile, comme le conseil général en est le représentant dans l'ordre délibératif. En conséquence, c'est le préfet qui figure en justice et dans les actes civils au nom du département; c'est lui qui a, auprès du conseil général, l'initiative de toutes les mesures intéressant le département, qui les défend dans son sein et qui préside seul à l'exécution de ses délibérations.

De quoi est-il chargé comme représentant du département?

Digitized by Google

Qu'entend-on par procuration d'action de la part du préfet ?

Le préfet, en ce qui concerne l'exécution des lois, des décrets et des mesures de sûreté générale, n'agit pas toujours *directement et personnellement*. Ainsi que les ministres, il a moins à faire par lui-même qu'à mettre les sous-préfets dans l'obligation de faire, et ceux-ci encore sont moins obligés à l'action qu'à assurer celle des maires qui, à leur tour, ont presque autant à ordonner qu'à faire. Ce rôle du préfet dans les parties d'administration remises à ses subordonnés est ce que M. Rœderer a qualifié de *procuration d'action*, dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Quels sont, d'après M. Rœderer, les divers éléments de la procuration d'action ?

D'après M. Rœderer, la procuration d'action comprend onze fonctions diverses :

1° L'*instruction*, consistant à expliquer aux subordonnés le sens des lois, règlements ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter ;

2° La *direction*, consistant à donner les ordres spéciaux que les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger ;

3° L'*impulsion*, consistant à presser, à déterminer l'exécution ;

4° L'*inspection*, consistant à vérifier l'exécution accomplie ;

5° La *surveillance*, consistant à se faire rendre compte, à recevoir les réclamations des personnes intéressées ou les observations des préposés ;

6° L'*appréciation*, consistant à autoriser ou rejeter les propositions d'intérêt public ;

7° Le *contrôle*, consistant à valider ou laisser sans valeur les actes soumis à la vérification ;

8° La *censure*, consistant à réprimander les agents qui méconnaissent leurs devoirs ;

9° La *réformation*, consistant à infirmer les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs ;

10° Le *redressement*, consistant à réparer les omissions ou les injustices ;

11° La *correction*, consistant à suspendre, destituer ou faire destituer les agents qui ont encouru ces diverses peines.

A quel nombre ces divers éléments doivent-ils être ramenés ?

Cette analyse de la procuration d'action est trop subtile, plusieurs des termes qui la composent rentrant évidemment les uns dans les autres. C'est ainsi que la direction comprend l'impulsion ; que l'inspection n'est qu'une forme de surveillance ; que l'appréciation, la censure, la réformation, le redressement, la correction, sont des modes divers du contrôle. Nous pensons donc qu'il serait à la fois plus logique et plus clair de dire que la procuration d'action embrasse quatre fonctions essentielles : *l'instruction, la direction, la surveillance, le contrôle.*

De combien de manières se manifeste l'action directe du préfet ?

L'action directe du préfet se manifeste de quatre manières différentes. Il agit :

1° Par voie *d'information*, comme agent des communications réciproques entre la volonté publique et les intérêts particuliers ;

2° Par voie de *gestion*, pour les intérêts économiques de l'État et du département;

3° Par voie de *tutelle administrative*, à l'égard des communes et des établissements publics;

4° Par voie *d'autorité*, sur les choses et sur les personnes privées, principalement en matière de police.

Quelle a été l'influence du décret du 25 mars 1852 et de celui du 13 avril 1861 sur les pouvoirs des préfets?

Ces quatre divisions comprennent toutes les attributions des préfets. Nous n'essaierons pas d'en faire une énumération qui n'aurait aucune utilité théorique et qui offrirait peu d'intérêt pratique, parce qu'elle serait nécessairement incomplète. Nous nous bornerons à constater que les pouvoirs des préfets ont été accrus par le décret-loi du 25 mars 1852, et par le décret impérial du 13 avril 1861, sous un double rapport :

1° En ce que ces fonctionnaires sont appelés à statuer, sans l'autorisation des ministres, sur des objets pour lesquels cette autorisation était précédemment requise;

2° En ce qu'ils sont appelés à statuer, seuls, dans des cas où, auparavant, ils devaient consulter leur conseil de préfecture.

Qu'entend-on par arrêtés des préfets?

140. Les actes d'autorité et de tutelle administrative, émanés des préfets, portent le nom *d'arrêtés*, comme tous les actes administratifs en général.

Qu'entend-on par arrêtés des préfets seuls, par arrêtés des préfets en conseil de préfecture?

Les arrêtés des préfets se divisent en deux classes : ceux des préfets seuls, ceux des préfets *en conseil de préfecture*. Les premiers sont ceux rendus par les préfets sans qu'ils soient tenus de prendre préalablement aucun avis. Les seconds sont ceux qu'ils ne peuvent rendre qu'après avoir entendu l'avis de leur conseil de préfecture, avis que d'ailleurs ils ne sont pas obligés de suivre. Ce sont les lois ou les règlements qui déterminent les cas dans lesquels les préfets doivent statuer en conseil de préfecture; même alors, la décision n'appartient qu'aux préfets; le rôle du conseil de préfecture étant purement consultatif dans cette circonstance, ainsi que nous venons de le dire.

Nous examinerons successivement, par rapport aux arrêtés des préfets, leur forme, leur exécution, leur réformation.

Quelle est la forme des arrêtés des préfets, soit seuls, soit en conseil de préfecture?

1° *Forme.* — Les arrêtés des préfets ne sont soumis à aucune forme de rigueur. Dans les usages administratifs, ils comprennent le plus souvent trois parties distinctes : l'énonciation des pièces produites, les motifs et le dispositif. La seule condition impérativement prescrite d'après la jurisprudence du conseil d'Etat, c'est que les arrêtés de la classe de ceux qui ne peuvent être rendus qu'en conseil de préfecture doivent, à peine de nullité, contenir la mention que le conseil de préfecture a été consulté. Cette mention est ordinairement faite en ces termes : *l'avis du conseil de préfecture entendu.*

A quelle condition

2° *Exécution.* — Avant d'être exécutés, les arrêtés des préfets,

sont soumis les arrêtés des préfets, avant de pouvoir être exécutés ?

s'ils ont un caractère général, doivent être publiés ou par affiches et proclamations, ou au moins par insertion au recueil administratif de la préfecture. S'ils n'ont qu'un caractère individuel, ils doivent être notifiés aux parties intéressées, ou par huissier, ou par voie administrative, c'est-à-dire par le ministère d'un agent de police.

Quelle est la sanction pénale attachée aux arrêtés des préfets ?

La contravention aux arrêtés des préfets est punie d'une amende de simple police, aux termes de l'art. 471, n° 15, du Code pénal.

Comment et sous quelle distinction les arrêtés des préfets sont-ils susceptibles de réformation ?

3° *Réformation.* — En matière purement administrative, les arrêtés des préfets, comme ceux des ministres, sont toujours susceptibles de réformation. On pourra s'adresser, à cet effet, ou aux préfets eux-mêmes dans les limites de leurs départements respectifs, ou aux ministres selon leurs attributions. Par l'une ou l'autre voie aucun délai ne fait encourir de déchéance. En matière contentieuse, les arrêtés des préfets, de même encore que ceux des ministres, sont de véritables jugements qui, une fois rendus, ne peuvent plus être discrétionnairement rétractés. Ils sont seulement susceptibles d'être attaqués par les voies de recours que les lois déterminent, sous les conditions et dans les délais qu'elles fixent.

141. Les départements de la Seine et du Rhône, à raison de l'importance et du caractère particulier de leurs chefs-lieux, ont été soumis à des règles spéciales en ce qui concerne les fonctions préfectorales.

Comment sont remplies les fonctions préfectorales dans le département de la Seine ?

Dans le département de la Seine ces fonctions sont partagées entre deux préfets : le préfet de la Seine et celui de police.

Quelles sont les attributions du préfet de la Seine ?

Le préfet de la Seine a, de plus que les préfets des autres départements, l'administration économique de la commune chef-lieu : il est *maire central* de Paris. Il a de moins qu'eux la police du département. Cette police forme, avec la police municipale de Paris, le lot du préfet de police.

En quoi consiste l'institution du préfet de police ?

L'institution du préfet de police remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII. L'art. 16 de cette loi avait créé sous ce nom un fonctionnaire qui devait être chargé de la police municipale de Paris. Un arrêté du 12 messidor an VIII lui conféra en outre, mais sans étendre sa circonscription territoriale, les attributions de police générale ; le plaça sous l'autorité immédiate des ministres et lui donna le droit de correspondance directe avec eux. Un autre arrêté du 3 brumaire an IX étendit ses attributions de police générale à tout le département de la Seine, et aux communes de Saint-Cloud, Enghien, Meudon et Sèvres du département de Seine-et-Oise. Enfin, la loi du 10 juin 1853 l'autorise à exercer dans toutes les communes du département de la Seine, sauf certaines restrictions, les fonctions, même de simple police municipale, qui lui étaient déférées, pour Paris seulement, par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Il est, en outre, chargé

de la direction générale de la sûreté publique au ministère de l'intérieur, en vertu d'un décret du 30 novembre 1859. C'est ainsi que ses fonctions, originairement limitées à la seule ville de Paris, se sont successivement accrues, au point de s'étendre à la France tout entière.

Les pouvoirs respectifs du préfet de la Seine et du préfet de police sont-ils exactement aujourd'hui ce qu'ils étaient dans l'origine?

Dans le département de la Seine et dans la ville de Paris, les pouvoirs respectifs du préfet de la Seine et du préfet de police étaient quelquefois mal définis et incertains, notamment en matière de petite voirie; de baux, marchés et adjudications; de droits municipaux à percevoir dans les halles et marchés. Un décret impérial du 10 octobre 1859 a fait cesser toute incertitude et supprimé pour l'avenir toute occasion de conflit, en étendant considérablement les attributions du préfet de la Seine, tout en conservant au préfet de police les droits essentiellement attachés à son titre.

Le décret du 25 mars 1852 s'applique-t-il au département de la Seine?

Le décret-loi du 25 mars 1852 portait expressément que ses dispositions n'étaient pas applicables au département de la Seine, en ce qui concernait l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris. Un décret impérial du 9 janvier 1861 a rapporté cette exception. Le décret-loi du 25 mars 1852 est donc applicable au département de la Seine comme à tous les autres départements de l'empire, sauf en ce qui concerne les budgets de la ville de Paris, qui doivent continuer à être soumis à l'approbation de l'empereur, aux termes de l'art. 2 du décret précité du 9 janvier 1861.

Qu'est-ce que les fonctions préfectorales présentent de spécial dans le département du Rhône?

Ce n'est que récemment que le département du Rhône a fait l'objet de dispositions spéciales. Une loi du 19 juin 1851 a conféré au préfet du Rhône les attributions de préfet de police dans les communes de Lyon, la Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Calluire, Oullins et Sainte-Foy, du département du Rhône; dans celles de Villeurbane, Vaux, Bron et Venissieux, du département de l'Isère; dans celles de Rillieux et Miribel, du département de l'Ain. Un décret du 4 septembre 1851 a réglé l'application et les effets de cette mesure. Enfin, un décret-loi du 21 mars 1852 a complété, en le modifiant, cet état de choses. D'après ce décret, les communes de la Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise sont réunies à la commune de Lyon. Le préfet du Rhône administre la commune de Lyon ainsi agrandie, et il exerce les fonctions de préfet de police, soit dans cette commune, soit dans celles énumérées par la loi du 19 juin 1851, soit enfin dans celle de Saint-Rambert, du département du Rhône, qui est ajoutée à l'énumération précitée. De plus, les communes de Villeurbane, Vaux, Bron et Venissieux, sont distraites du département de l'Isère et réunies à celui du Rhône. En résumé, le préfet du Rhône est aujourd'hui maire central de Lyon, comme le préfet de la Seine est maire central de Paris. Il a, en outre, dans la commune de Lyon, les attributions du préfet de police à Paris; dans les communes de Calluire, Oullins, Sainte-Foy,

Saint-Rambert Villeurbanc, Vaux, Bron et Venissieux, du département du Rhône, les attributions du préfet de police dans les communes rurales du département de la Seine; dans les communes de Rillieux et Miribel, du département de l'Ain, les attributions du préfet de police dans les communes de Saint-Cloud, Enghien, Meudon et Sèvres, du département de Seine-et-Oise.

Qu'est-ce que les fonctions préfectorales présentent de spécial dans les départements dont le chef-lieu a plus de quarante mille habitants ?

142. Les mêmes raisons qui avaient porté le législateur à investir l'autorité préfectorale du service de la police municipale dans les villes de Paris et de Lyon, semblaient devoir faire étendre cette mesure à tous les chefs-lieux de département dont la population et l'importance exigeaient aussi la surveillance directe du gouvernement. C'est ce qui a été fait par la loi du 5 mai 1855. Aux termes de l'art. 50 de cette loi, dans les communes chefs-lieux de département, dont la population excède quarante mille âmes, le préfet remplit, sauf certaines restrictions, les fonctions de préfet de police, telles qu'elles sont réglées par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Par conséquent, dans les départements dont le chef-lieu a plus de quarante mille habitants, le préfet cumule avec ses autres fonctions celles de préfet de police du chef-lieu; mais il n'en est pas maire central. S'il est assimilé au préfet du Rhône sous le premier rapport, il en diffère essentiellement sous le second.

A quelle époque remonte et en quoi consiste la division administrative de l'Algérie?

143. La division de l'Algérie en trois provinces est aussi ancienne que la conquête française, et elle a été empruntée à l'organisation antérieure de ce pays; mais la division de chaque province en territoire civil et en territoire militaire ne date que de l'arrêté du pouvoir exécutif du 9 décembre 1848. Aux termes de cet arrêté, le territoire civil de chaque province forme un département administré par un préfet. Le territoire militaire de chaque province est administré par le commandant de la division territoriale. Ces dispositions ont été exactement reproduites par le décret impérial du 27 octobre 1858, qui forme à cet égard le dernier état de la législation Il y a donc en Algérie trois départements et trois préfets : les départements et les préfets d'Alger, d'Oran et de Constantine.

En quoi les préfets de l'Algérie diffèrent-ils principalement de ceux de France ?

La principale différence qui distingue les préfets de l'Algérie de ceux de la métropole, c'est que leur département est coupé par des portions de territoire placées en dehors de leurs attributions, tandis que en France le département de chaque préfet constitue un tout homogène et continu, entièrement soumis à son autorité. La raison de cette différence est prise du degré d'avancement de la colonisation, du degré d'accomplissement de la conquête. Toutes les parties de chaque province, où la population européenne est en majorité et où prédominent les intérêts pacifiques, sont érigées en territoire civil et concourent à former le département, exclusivement placé sous la direction du préfet. Les parties, au contraire, où la population indigène est en majorité et où le besoin de défense militaire se

fait encore sentir, sont érigées en territoire militaire et concourent à former la fraction de la province, où l'administration civile est réunie au commandement des troupes entre les mains du général divisionnaire.

Quelles sont les attributions d'ordre civil des généraux divisionnaires ?

Dans le territoire militaire de chaque province, le commandant de la division territoriale exerce les attributions civiles dévolues à l'autorité préfectorale dans le département. Telle est la disposition expresse de l'art. 13 du décret du 27 octobre 1858. Il en résulte que les trois généraux divisionnaires d'Alger, d'Oran et de Constantine sont les véritables préfets du territoire militaire de chacune de ces trois provinces. L'administration civile en Algérie se trouve ainsi partagée entre les préfets pour le territoire civil, et les généraux divisionnaires pour le territoire militaire.

Quel est le lien mutuel entre les préfets et les généraux divisionnaires ?

Ce partage aurait pu nuire à l'unité de direction et à l'uniformité d'esprit, si l'administration civile tout entière n'avait pas été centralisée, au siége du gouvernement, entre les mains d'un fonctionnaire unique. Ce fonctionnaire unique est le directeur général des services civils, dont les attributions ont été déterminées par le décret du 13 avril 1861. Aux termes de ce décret, le directeur général des services civils exerce, sous l'autorité du gouverneur général et en son nom, la haute direction de l'administration civile. Il propose et soumet au gouverneur général toutes les mesures qui concernent cette administration. Il préside à la correspondance administrative avec les généraux divisionnaires et les préfets, et leur sert par cela même de lien mutuel et de centre commun.

Quelles sont les colonies françaises ?

144. Les possessions coloniales de la France sont :

1° La Martinique, dans l'archipel des Antilles;

2° La Guadeloupe et ses dépendances, Marie-Galante, la Désirade, les Saintes et la partie française de Saint-Martin, également dans l'archipel des Antilles;

3° Saint-Pierre et Miquelon, près de Terre-Neuve, dans l'Amérique du Nord;

4° La Guiane française, sur le continent de l'Amérique méridionale;

5° En Afrique, le Sénégal et ses dépendances, Gorée, Albréda, Grand-Bassau, Assinie et Gabon;

6° Sur les côtes orientales d'Afrique, l'île de la Réunion et ses dépendances, Saint-Paul, Amsterdam;

7° Sur les mêmes côtes, Sainte-Marie à Madagascar, Mayotte et Nossi-Bé, près de cette grande île;

8° Dans l'Océanie, la Nouvelle-Calédonie, les îles Marquises et celle de Taïti; cette dernière, seulement à titre de protectorat;

9° Dans l'Inde asiatique, Pondichéry et ses dépendances, Karikal, Mahé, Yanaon et Chandernagor;

10° Dans l'Indo-Chine, la partie méridionale de la Cochinchine.

Digitized by Google

A qui est confiée l'administration civile dans les colonies ?

Dans chaque colonie, le commandement général et la haute administration sont confiés à un gouverneur, sous l'autorité directe du ministre de la marine et des colonies. C'est le même système que pour les territoires militaires de l'Algérie. En ce qui touche l'administration civile, les gouverneurs coloniaux ont des pouvoirs analogues à ceux des préfets métropolitains.

Les pouvoirs des gouverneurs coloniaux sont-ils les mêmes dans toutes les colonies ?

Les gouverneurs coloniaux ont des pouvoirs identiques dans toutes les colonies indistinctement. Le fond est partout le même; mais les actes constitutifs sont différents. La constitution de nos trois plus grandes colonies, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, est aujourd'hui fixée par le sénatus-consulte du 3 mai 1854, tandis que les autres colonies continuent à être régies par décrets de l'empereur.

CHAPITRE III.

DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE.

SOMMAIRE.

145. Définition des secrétaires généraux de préfecture.
146. Leur origine.
147. Leur nomination et leur révocation.
148. Leur remplacement temporaire.
149. Leurs attributions.
150. Règles spéciales pour l'Algérie et les colonies.

Qu'entend-on par secrétaires généraux de préfecture ?

145. Les secrétaires généraux de préfecture sont les fonctionnaires préposés, dans chaque préfecture, à la garde des papiers et à la signature des expéditions.

Quelle est la première origine des secrétaires généraux de préfecture ?

146. L'origine des secrétaires généraux de préfecture remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII. L'art. 7 de cette loi avait établi dans chaque département un fonctionnaire de ce nom, distinct et séparé du conseil de préfecture.

Comment les secrétaires généraux de préfecture ont-ils été successivement, et à plusieurs reprises, supprimés et rétablis ?

L'ordonnance royale du 9 avril 1817 supprima les secrétaires généraux de préfecture dans tous les départements autres que celui de la Seine; mais les fonctions qu'ils remplissaient ne furent pas et ne pouvaient pas être supprimées. Elles furent déférées au doyen de nomination des conseillers de préfecture, et, à son défaut, au plus ancien après lui. Cette ordonnance ne tarda pas à être rapportée par celle du 1er août 1820. Les secrétaires généraux de préfecture, ainsi rétablis, furent de nouveau supprimés par l'ordonnance royale du 1er mai 1832, sauf dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Nord, du Rhône, de la Seine et de la Seine-Inférieure. Le département de la Haute-Garonne fut, en 1842, ajouté à ceux exceptés de la suppression. Dans chacun des départements autres que les sept dénommés ci-dessus, un des con-

seillers de préfecture, désigné par le ministre de l'intérieur, devait être chargé des fonctions de secrétaire général. Sous ce rapport, l'ordonnance de 1832 différait de celle de 1817 qui, comme on l'a vu, appelait de droit aux fonctions de secrétaire général le plus ancien des conseillers de préfecture. L'arrêté du 15 décembre 1848 supprima les places de secrétaire général de préfecture dans tous les départements où elles avaient été conservées, celui de la Seine excepté. En conséquence, les secrétaires généraux des deux préfectures de ce département furent seuls maintenus. Partout ailleurs, il dut être pourvu au service du secrétariat général, conformément à l'ordonnance du 1er mai 1832. Enfin, la loi du 19 juin 1851 créa dans le département du Rhône deux secrétaires généraux, l'un pour l'administration, l'autre pour la police.

Quel est l'état actuel de l'institution des secrétaires généraux de préfecture ?

L'état de choses résultant de l'arrêté du 15 décembre 1848 et de la loi du 19 juin 1851 a été changé par le décret du 2 juillet 1853, portant rétablissement des secrétaires généraux dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, de la Haute-Garonne, de la Loire-Inférieure, du Nord, du Bas-Rhin, de la Seine-Inférieure et de Seine-et-Oise. Un décret ultérieur, du 29 décembre 1854, a étendu ce rétablissement aux départements du Calvados, de l'Hérault, d'Ille-et-Vilaine, de l'Isère, de Maine-et-Loire, de la Meurthe, de la Moselle, du Pas-de-Calais, des Basses-Pyrénées et de la Somme.

Des décrets successifs ont prescrit la même mesure pour les départements de la Loire, du Doubs, du Gard, du Loiret, de la Haute-Vienne, de la Corse, de la Savoie et des Alpes maritimes. Actuellement donc, les places de secrétaires généraux de préfecture existent dans les vingt-six départements précités, ainsi que dans ceux de la Seine et du Rhône. Dans tous les autres, ces fonctions sont remplies par un conseiller de préfecture, que désigne le ministre de l'intérieur.

Comment sont nommés et révoqués les secrétaires généraux de préfecture ?

147. Les secrétaires généraux de préfecture, dans les vingt-huit départements où ils ont été conservés, sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat, conformément à l'art. 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Dans les autres départements, les fonctions de secrétaire général, remplies par un conseiller de préfecture, sont conférées et retirées par arrêté du ministre de l'intérieur, conformément à l'ordonnance du 1er mai 1832.

Quelles sont les conditions de nomination aux fonctions de secrétaire général de préfecture ?

Pour être nommé à une place de secrétaire général, dans les départements où elle existe, aucune condition spéciale n'est prescrite. Dans les autres départements, pour être appelé à remplir les fonctions de secrétaire général, la qualité de conseiller de préfecture suffit.

Comment a lieu l'installation des secrétaires généraux de préfecture ?

Les secrétaires généraux de préfecture, avant d'entrer en fonctions, prêtent serment entre les mains des préfets, conformément à l'art. 2 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII.

Comment les secrétaires généraux de préfecture sont-ils provisoirement remplacés ?

148. D'après le décret du 18 prairial an XIII, c'était aux préfets qu'il appartenait de pourvoir au remplacement provisoire des secrétaires généraux, en cas d'absence ou de maladie. D'après l'ordonnance du 29 mars 1821, encore en vigueur sur ce point, le secrétaire général absent, empêché ou chargé par délégation des fonctions de préfet, est remplacé dans les fonctions de secrétaire général par le conseiller de préfecture le dernier dans l'ordre du tableau.

En quoi consistent les fonctions des secrétaires généraux de préfecture ?

149. La loi du 28 pluviôse an VIII ne conférait au secrétaire général de chaque préfecture que la garde des archives et la signature des expéditions. L'ordonnance royale du 9 avril 1817 lui a prescrit, en outre, de veiller à ce que les registres des arrêtés et décisions du préfet et des délibérations du conseil de préfecture soient constamment à jour, et à ce que les actes que ces registres contiennent soient signés à mesure qu'ils y sont inscrits. Tel est aujourd'hui l'ensemble des attributions de ce fonctionnaire. Elles suffisent pour lui donner le caractère et la qualité d'agent direct de l'administration, parce qu'il a, en vertu de son titre, et indépendamment de la délégation du préfet, la signature officielle des expéditions. C'est par là qu'il se distingue des secrétaires généraux des ministères, qui ne sont que des agents auxiliaires, n'ayant aucune signature officielle que par délégation expresse de leur ministre.

Le secrétaire général de chaque préfecture est-il le remplaçant, de droit, du préfet absent ou empêché ?

Le secrétaire général de chaque préfecture remplaçait de plein droit le préfet absent ou empêché, d'après l'art. 6 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII; mais cette prérogative lui a été retirée par les arrêtés du 17 nivôse et du 13 germinal an IX, et il ne conserve plus que l'aptitude à être délégué par le préfet, concurremment avec les conseillers de préfecture, ainsi que nous l'avons déjà exposé.

L'institution des secrétaires généraux de préfecture existe-t-elle en Algérie ?

150. En Algérie, aux termes de l'art. 7 du décret du 27 octobre 1858, il y a près de chaque préfecture un secrétaire général, pris en dehors du conseil de préfecture et n'en faisant point partie. Les trois départements de l'Algérie, sans doute à raison de leur immense étendue, sont assimilés sous ce rapport aux vingt-huit départements les plus importants de la métropole.

Existe-t-elle dans les colonies ?

Dans les colonies, il n'existe pas de secrétaire général près de chaque gouverneur, à l'exemple des secrétaires généraux de préfecture de la métropole et de l'Algérie. Seulement, dans les colonies les plus importantes et, notamment, dans celles régies par le sénatus-consulte du 3 mai 1854, un secrétaire-archiviste est institué près du conseil privé, pour y tenir la plume et en conserver les registres. C'est ce qui résulte de l'art. 139 de l'ordonnance royale du 21 août 1825 pour la Réunion, de l'art. 154 de l'ordonnance royale du 9 février 1827 pour la Martinique et la Guadeloupe : dispositions

expressément maintenues par le texte général du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

CHAPITRE IV.

DES SOUS-PRÉFETS.

SOMMAIRE.

151. Définition des sous-préfets.
152. Leur origine,
153. Leur nombre.
154. Leur nomination.
155. Leur remplacement temporaire.
156. Leurs attributions.
157. Règles spéciales pour l'Algérie et les colonies.

151. Les sous-préfets sont les subordonnés immédiats des préfets, leurs intermédiaires officiels avec les maires, les chefs de l'administration active dans chaque arrondissement. Qu'entend-on par sous-préfet ?

152. Sous l'ancienne monarchie, les intendants nommaient des *subdélégués*, chargés de les représenter dans les différentes parties de leur généralité ; mais les ordonnances de ces subdélégués n'étaient réputées que des avis à l'intendant, et ceux qui avaient à s'en plaindre ne pouvaient s'adresser qu'à lui pour les faire rapporter ou modifier. Qu'entendait-on par subdélégués, sous l'ancien régime ?

La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 divisa chaque département en districts. L'administration active dans chaque district fut confiée à un *directoire*, corps électif, composé uniformément de quatre membres choisis par l'administration du district et dans son sein. Cette administration, dont les membres du directoire ne cessaient pas de faire partie et avec laquelle ils délibéraient dès qu'ils lui avaient rendu leurs comptes annuels, était composée à son tour de douze membres, nommés par les électeurs du district. Le directoire du district se trouvait ainsi, par sa composition et son origine, en parfaite harmonie avec le directoire du département. Il fut entièrement subordonné à celui-ci, pour assurer l'unité de direction et l'ordre hiérarchique des pouvoirs. Quand furent établis les districts ? — Qu'étaient les directoires de district ?

La constitution de l'an III supprima les districts, et en remplaça les administrations par les *municipalités de canton* (1). La municipa- Qu'étaient les municipalités de canton

(1) Le canton était une subdivision du district. La division par cantons remonte à la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, comme celle par départements et par districts. Si nous n'en avons rien dit, c'est que la circonscription cantonale, fort importante au point de vue judiciaire, ne correspond, dans l'ordre administratif, à aucun agent ni à aucun conseil. Elle n'eut de caractère administratif que sous la constitution de l'an III, et encore ne fut-ce qu'en absorbant la commune, ainsi que nous le démontrons ci-dessus.

lité de chaque canton se composait de la réunion des agents municipaux des communes, et d'un président choisi dans toute la circonscription. Dans chaque commune, l'agent municipal était nommé par l'assemblée communale qui comprenait tous les citoyens de la commune. Le président était élu par tous les citoyens du canton, réunis en une ou plusieurs assemblées primaires. Le corps ainsi formé était appelé municipalité de canton, parce qu'il cumulait l'administration des communes avec celle du canton. Il était pour chaque canton ce que l'administration et le directoire de district avaient été pour la réunion de tous les cantons d'un même district. Le système que nous venons d'exposer ne s'appliquait entièrement qu'aux cantons dont toutes les communes avaient une population inférieure à cinq mille habitants. Dans ceux dont une ou plusieurs communes avaient une population supérieure à ce chiffre, il existait pour chacune de ces communes une administration municipale distincte. Enfin, les communes dont la population excédait cent mille habitants, avaient au moins trois administrations municipales, avec un *bureau central* pour les objets indivisibles. Ces administrations municipales des communes d'une population de cinq mille habitants ou au-dessus n'empêchaient ni l'existence de l'agent municipal pour chacune des communes d'une population inférieure, ni la réunion des agents municipaux, soit au chef-lieu de canton, soit dans tout autre lieu désigné à cet effet. En conséquence, dans les cantons qui comptaient une ou plusieurs administrations municipales distinctes, il y avait, indépendamment de ces administrations, l'administration commune à tout le reste du canton. Toutes les assemblées primaires du canton concouraient à la nomination du président cantonal, aussi bien qu'à celle des officiers municipaux qui composaient les administrations municipales distinctes. Ces administrations avaient ainsi, par leur origine, un caractère cantonal, comme elles l'avaient par la partie de leurs attributions qu'elles avaient héritée des administrations de district. Ce caractère cantonal, et en quelque sorte départemental, était encore mieux marqué dans la composition du bureau central des communes de plus de cent mille habitants : les membres de ce bureau étaient nommés par l'administration de département. Nous reviendrons sur cette organisation municipale de l'an III, en traitant des maires et des conseils municipaux. Pour le moment, nous n'avons dû l'étudier que dans ses rapports avec l'administration active de l'arrondissement, que comme une des sources historiques de l'institution actuelle des sous-préfets. A ce point de vue, il est vrai de dire que l'action administrative qui, dans le district, avait appartenu au directoire de district, qui, dans l'arrondissement appartient aujourd'hui au sous-préfet, fut, dans le canton, exercée, sous la constitution de l'an III, par les administrations municipales de canton, telles que nous venons de les exposer. La constitution de

Digitized by Google

l'an III subordonnait d'ailleurs les administrations municipales aux administrations de département, de même que la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 leur avait subordonné les administrations de district.

Quelle est la première origine des arrondissements et des sous-préfets ?

La loi du 28 pluviôse an VIII rétablit les divisions intermédiaires entre le département et les cantons; mais donna à ces divisions le nom *d'arrondissements* au lieu de celui de districts. Le nom fut changé, parce qu'en général il y eut, par département, moins d'arrondissements qu'il n'y avait eu de districts, l'utilité d'un moindre morcellement ayant été démontrée par l'expérience. Dans chaque arrondissement, un *sous-préfet* fut chargé de présider à l'administration active, de même que le préfet y présidait pour tout le département. Depuis lors, l'institution des sous-préfets s'est constamment maintenue, malgré les critiques et les attaques dont elle a été l'objet. Fondée sur la nécessité de rapprocher des populations le représentant du pouvoir central, elle se justifie aussi par l'importance de son action sur les municipalités rurales.

Y a-t-il un sous-préfet dans chaque arrondissement ?

153. Il y a un sous-préfet par arrondissement, sauf, dans chaque département, l'arrondissement où est situé le chef-lieu du département. Pour cet arrondissement, c'est le préfet qui remplit les fonctions de sous-préfet. Telle est la disposition formelle de l'art. 11 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Cette disposition fut modifiée par l'art. 15 du décret impérial du 26 décembre 1809, d'après lequel il devait être placé, près du préfet de chaque département, un auditeur qui aurait le titre et qui ferait les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu; mais elle a été remise en vigueur par l'ordonnance royale du 2 décembre 1815, portant suppression des sous-préfectures des chefs-lieux de département, et réunion de leur administration à celle des préfectures. L'ordonnance du 1er août 1820 ne rétablit pas ces sous-préfectures; elle permettait seulement de charger les secrétaires généraux, avec l'autorisation du ministre de l'intérieur et sous la direction des préfets, de l'administration de l'arrondissement du chef-lieu. La suppression des secrétaires généraux, dans la plupart des départements, a rendu cette faculté sans objet; mais depuis leur rétablissement, par le décret du 2 juillet 1853, dans plusieurs départements où ils étaient précédemment supprimés, ils avaient été appelés de plein droit, en vertu de l'article 2 de ce décret, à remplir les fonctions de sous-préfet dans l'arrondissement chef-lieu. Cette disposition a été à son tour abrogée par le décret du 29 décembre 1854, qui a rendu au texte de l'article 11 de la loi du 28 pluviôse an VIII son application générale et absolue. Aujourd'hui donc, dans tous les départements indistinctement, l'administration de l'arrondissement chef-lieu est réunie à celle du département.

Par qui sont nom-

154. Les sous-préfets, comme les préfets, sont nommés et révo-

més et révoqués les sous-préfets ?

qués par le chef de l'Etat, conformément au principe écrit dans l'art. 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Comme les préfets, ils ne sont soumis à aucune condition spéciale d'aptitude; sont nommés et révoqués sur le rapport du ministre de l'intérieur.

Comment a lieu l'installation des sous-préfets ?

Avant d'entrer en fonctions, les sous-préfets prêtent serment entre les mains de leur préfet, aux termes de l'art. 2 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII.

Comment les sous-préfets sont-ils provisoirement remplacés ?

155. L'art. 7 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII porte que les préfets pourvoiront au remplacement provisoire des sous-préfets, en cas d'absence ou de maladie. Cette disposition, un peu vague, a été précisée par l'art. 3 de l'ordonnance royale du 29 mars 1821.

D'après cet article, le préfet pourvoit au remplacement d'un sous-préfet absent ou empêché, en désignant un fonctionnaire de l'ordre administratif pris dans l'arrondissement, ou, à défaut, un conseiller de préfecture. Dans l'usage, c'est presque toujours un membre du conseil d'arrondissement qui est désigné à cet effet.

Sous quelles conditions les sous-préfets peuvent-ils s'absenter ?

Les sous-préfets ne doivent pas s'absenter sans un congé de leur préfet. Les instructions prescrivent aux préfets de n'accorder ces congés qu'avec l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur, à moins de circonstances urgentes dont il doit être immédiatement rendu compte au ministre.

En quoi consistent principalement les fonctions des sous-préfets ?

156. Les sous-préfets sont surtout des agents de transmission entre le préfet et les maires. C'est là leur principal caractère; mais ce n'est pas le seul.

Quand agissent-ils par voie d'autorité et de tutelle administrative ?

Ils tiennent de leur titre, et indépendamment de toute délégation du préfet, le droit de procéder à certains actes d'autorité et de tutelle administrative ; mais tandis que le préfet trouve, dans sa qualité de seul administrateur actif du département, la plénitude de l'autorité et de la tutelle administrative, les sous-préfets ne peuvent jamais agir, en leur propre nom, que dans les cas expressément prévus par les lois ou par les règlements. Dans ces sortes de matières, le préfet possède toutes les attributions qui ne lui ont pas été formellement retirées; les sous-préfets, au contraire, n'ont que celles qui leur ont été formellement dévolues.

En quel sens sont-ils les représentants de l'arrondissement ?

De même, dans l'ordre économique, les sous-préfets représentent l'intérêt de l'arrondissement, comme les préfets représentent celui du département; mais le département étant une personne civile, le mandat légal du préfet se traduit en actes extérieurs et obligatoires. Au contraire, l'arrondissement n'étant qu'une circonscription administrative, n'ayant pas de personnalité distincte de celle du département, le mandat légal du sous-préfet n'aboutit et ne peut aboutir qu'à des actes d'instruction intérieure, qu'à des avis destinés à éclairer, mais non à lier le préfet.

Quel a été l'effet du décret du 13 avril 1861

Le décret du 13 avril 1861 n'a pas eu seulement pour but d'accroître les pouvoirs des préfets, au-delà même de ce qu'avait fait le

Digitized by Google

décret-loi du 25 mars 1852. Ses dispositions ont eu aussi pour effet d'ajouter aux prérogatives personnelles des sous-préfets. Son article 6 énumère un grand nombre d'affaires qui exigeaient précédemment la décision préfectorale, et sur lesquelles les sous-préfets sont désormais appelés à statuer, soit par délégation des préfets, soit même directement et sans aucune délégation. sur les pouvoirs des sous-préfets?

157. Aux termes de l'art. 11 de l'arrêté du pouvoir exécutif du 9 décembre 1848, chaque département de l'Algérie est subdivisé en arrondissements, et chaque arrondissement est administré par un sous-préfet. La règle est exactement la même que dans la métropole. L'institution des sous-préfets existe-t-elle en Algérie?

Au contraire, même dans les colonies les plus importantes, il n'existe ni arrondissement ni sous-préfet. L'art. 11 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 porte que le territoire des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, est divisé en communes, ce qui exclut toute autre division territoriale. Existe-t-elle dans les colonies?

CHAPITRE V.

DES MAIRES ET DES ADJOINTS.

SOMMAIRE.

158. Définition des maires et des adjoints.
159. Division de ce chapitre.

158. Les maires sont les subordonnés immédiats des sous-préfets, les chefs de l'administration active dans chaque commune. Qu'entend-on par maires?

Les adjoints aux maires sont, comme l'indique leur nom, les auxiliaires et les suppléants des maires. Qu'entend-on par adjoints aux maires?

159. Nous traiterons dans quatre sections séparées :

1° Des règles applicables aux maires et aux adjoints; 2° des règles spéciales aux maires; 3° des règles spéciales aux adjoints; 4° des dispositions exceptionnelles pour les villes de Paris et de Lyon, pour les communes du département de la Seine autres que Paris, pour certaines communes d'autres départements, pour les chefs-lieux de département dont la population excède quarante mille âmes, pour les communes de l'Algérie et des colonies.

SECTION PREMIÈRE.

RÈGLES APPLICABLES AUX MAIRES ET AUX ADJOINTS

SOMMAIRE.

160. Définition des communes.
161. Leur origine.

Digitized by Google

162. Leur administration avant 1789.
163. Leur administration depuis 1789.
164. Leur caractère légal.
165. Leurs biens.
166. Leur formation, leur suppression et leur division en sections.
167. Origine des maires et des adjoints.
168. Leur nomination.
169. Leurs conditions d'aptitude.
170. Incompatibilités qui les frappent.
171. Gratuité de leurs fonctions.
172. Durée de leurs fonctions.
173. Leur suspension.
174. Leur révocation.

Qu'entend-on par communes ?

160. Les *communes* sont des réunions d'habitants, liés entre eux par une origine et des institutions communes. C'est de là que vient le nom qu'elles portent et qui, avant 1789, était concurremment employé avec celui non moins vrai et non moins expressif de *communauté d'habitants.*

Les communes sont-elles de simples créations de la loi ?

161. Les communes ne sont pas, comme les départements et les arrondissements, de simples créations de la loi : elles sont le produit lent et successif des relations sociales, des institutions et des mœurs. Le législateur ne les a pas fait sortir du néant ; il en a reconnu et consacré l'existence. Leur histoire se confond avec celle des populations elles-mêmes. Leur origine remonte au berceau de la nation.

Quelles sont les sources historiques de l'établissement des communes ?

D'après les travaux historiques les plus accrédités, les sources de l'établissement communal sont de deux sortes : 1° le régime municipal, sous l'administration romaine ; 2° les chartes d'affranchissement au moyen âge.

Le régime municipal de l'administration romaine survécut-il à l'invasion barbare ?

On avait cru longtemps que l'invasion barbare avait emporté du sol des Gaules, avec le gouvernement de Rome, les institutions locales qu'il y avait fondées. Une étude plus attentive des documents et des faits a surabondamment démontré l'inexactitude de cette opinion. Il est certain que les conquérants barbares laissèrent aux populations vaincues les lois et les mœurs romaines, que le régime municipal fut respecté par eux, qu'il s'était perpétué dans beaucoup de localités jusqu'à l'époque de la fusion des races, et qu'il devint ainsi le principe et le type des chartes d'affranchissement qui furent plus tard octroyées.

Quel fut le vrai caractère des chartes d'affranchissement ?

Les chartes d'affranchissement commencèrent dès les Xe et XIe siècles ; mais elles se multiplièrent surtout à partir du XIIe. Le règne de Louis le Gros en vit paraître un très-grand nombre. C'est cette circonstance qui, trop généralisée dans ses causes, avait fait croire à une mesure collective d'affranchissement, émanée de ce prince. Des recherches plus approfondies et mieux dirigées ont prouvé qu'aucune mesure de ce caractère n'avait eu lieu, et ne pouvait même

Digitized by Google

avoir lieu. Le roi, n'étant que simple suzerain vis à vis des grands vassaux, n'avait ni le droit ni le pouvoir d'accorder directement les chartes d'affranchissement dans l'étendue de leurs domaines. Il ne pouvait agir sur eux que par son exemple, ou comme chef suprême de l'établissement féodal. C'est en effet ce qui arriva ; Louis le Gros fut très-généreux à l'égard des communes dans le ressort de ses propres domaines ; il octroya de nombreuses chartes d'affranchissement. La plupart des seigneurs ecclésiastiques suivirent son exemple. Les seigneurs laïques résistèrent plus longtemps ; mais ils finirent aussi par être entraînés, de plus, lorsque le seigneur refusait la charte d'affranchissement aux instances d'une commune, le peuple, sûr de l'appui royal, se soulevait, prenait les armes et mettait tout en désordre. Alors en sa qualité de suzerain, Louis le Gros intervenait dans la lutte, et pour la pacifier, imposait, à titre de transaction, une charte d'affranchissement qui équilibrait plus ou moins les prétentions contraires du seigneur et des habitants. Ainsi, Louis le Gros eut réellement la plus grande part au mouvement d'émancipation populaire durant le XIIe siècle. Son action, pour n'être pas collective, n'en fut ni moins puissante, ni moins féconde. La rectification de l'erreur historique que nous avons signalée ne lui ôte pas son auréole de principal auteur de l'affranchissement des communes, de premier fondateur de la bourgeoisie française.

Les titres des communes sont-ils individuels ou collectifs ?

En résumé, les titres originaires des communes sont essentiellement individuels : ils consistent, pour les unes, dans la continuation non interrompue du régime municipal de l'administration romaine ; pour les autres, dans les chartes d'affranchissement, consenties par les seigneurs ou imposées par le prince.

Comment, sous l'ancien régime, l'administration des communes fut successivement élective ou vénale.

162. Sous la domination romaine, les administrateurs des villes municipales étaient électifs. L'administration des communes fut longtemps régie par le même principe. Ce ne fut qu'à partir de 1690 qu'il commença à en être autrement. Des édits de Louis XIV, de juillet 1690 ; août 1692 ; mars, mai et août 1702 ; octobre 1703 ; janvier 1704 ; décembre 1706 ; juillet 1707 ; octobre 1708 ; mars 1709 ; avril 1710 et janvier 1712, érigèrent successivement tous les emplois municipaux en titre d'office. Un des premiers actes de la régence du duc d'Orléans, l'édit de juin 1716, supprima les offices, et restitua l'élection ; mais un de ses derniers actes, l'édit d'août 1722, retira l'élection et rétablit les offices. Sous le gouvernement de Louis XV, après une première suppression des offices municipaux par édit de juillet 1724, bientôt suivie de leur rétablissement par édit de novembre 1733, deux édits d'août 1764 et de mai 1765 rendirent l'élection, qu'enleva de nouveau, en rétablissant les offices, l'édit de novembre 1771. Tel était le dernier état de la législation avant 1789.

Quelles étaient

L'administration des communes présentait, quant à sa composi-

avant 1789, les principales dénominations des officiers municipaux ?

tion, la même diversité que les mœurs et les lois des différentes provinces. Les titres des officiers municipaux variaient suivant les contrées. Les plus connus étaient ceux de *maires, lieutenants de maires, échevins, consuls, capitouls, jurats, syndics, prieurs, conseillers de ville, avocats et procureurs du roi, assesseurs.* Généralement l'administration se partageait entre un conseil qui délibérait et un ou plusieurs officiers, chargés de présider à l'action.

Quelle fut l'organisation municipale fondée en 1789 ?

163. La loi des 2-14 décembre 1789 et celle des 30 décembre 1789-8 janvier 1790 supprimèrent toutes les municipalités existantes, et y substituèrent des administrations essentiellement fondées sur le principe électif.

Dans chaque commune, les citoyens actifs réunis, suivant la population, en une ou plusieurs assemblées de quartier, élisaient :

1° Le chef du corps municipal, qui devait uniformément porter le nom de *maire ;*

2° Les membres du *corps municipal*, dont le nombre variait suivant la population, et qui devaient porter, dans tout le royaume, le seul nom d'*officiers municipaux ;*

3° Un nombre de *notables* double de celui des membres du corps municipal. Ces notables formaient, avec le corps municipal, le *conseil général* de la commune.

Tout corps municipal composé de plus de trois membres se divisait en *conseil* et en *bureau :* le bureau, composé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire ; le conseil, formé des deux autres tiers.

L'action appartenait au bureau, dont le maire était président, et au maire seul, dans les municipalités qui n'avaient pas de bureau ; la délibération ordinaire, au corps municipal ; la délibération dans les cas extraordinaires, au conseil général de la commune.

La loi des 2-14 décembre 1789, par le même motif qui avait fait subordonner les administrations de district à celles de département, subordonna entièrement les corps municipaux aux administrations de département et de district, pour tout ce qui concernait les fonctions qu'ils auraient à exercer par délégation de l'administration générale.

Quelle fut l'organisation municipale fondée par la constitution de l'an III ?

La constitution de l'an III déféra l'action administrative, dans chaque commune au-dessous de cinq mille habitants, à un agent municipal et à un *adjoint ;* dans chaque commune de cinq mille habitants et au-dessus jusqu'à cent mille, à une administration municipale dont les membres étaient plus ou moins nombreux suivant la population ; dans chaque commune de plus de cent mille habitants, à plusieurs administrations municipales dont le nombre ne pouvait être inférieur à trois, et qui étaient reliées entre elles par un bureau central. Les agents municipaux et les adjoints des petites communes étaient élus par les citoyens de la commune. Les admi-

nistrations municipales des grandes communes étaient élues par tous les citoyens du canton. Les membres du bureau central des très-grandes communes étaient nommés par l'administration de département, et confirmés par le pouvoir exécutif.

Dans ce système, la délibération était supprimée pour les petites communes et reportée au canton, ainsi que nous l'avons expliqué en traitant de l'origine des sous-préfets. Pour les autres communes, la délibération était confondue avec l'action. Pour toutes, la délibération avait à la fois le caractère municipal et le caractère cantonal, ce qui avait motivé le nom d'*administrations municipales de canton*.

Quelle fut l'organisation municipale fondée par la loi du 28 pluviôse an VIII, et quelle est-elle aujourd'hui ?

La loi du 28 pluviôse an VIII restitua leur individualité à toutes les communes et, séparant nettement l'action de la délibération, conféra, dans chaque commune, l'action à un *maire* et à un ou plusieurs *adjoints* suivant la population ; la délibération à un *conseil municipal* dont les membres étaient plus ou moins nombreux suivant la population. Cette loi mit à la nomination du gouvernement, non-seulement les maires et les adjoints, mais aussi les conseillers municipaux.

Le principe électif, ainsi effacé de l'administration des communes, y a été réintégré, en ce qui concerne les conseillers municipaux, par la loi du 21 mars 1831. L'application du suffrage universel à l'élection de ces conseillers a été prescrite par le décret-loi du 3 juillet 1848, et maintenue par la loi du 7 juillet 1852, aussi bien que par celle du 5 mai 1855.

Les communes ont-elles la qualité de personnes civiles ? — Les deux expressions de commune et de municipalité sont-elles synonymes ?

164. Les communes ont essentiellement le caractère *de personnes civiles*, pouvant contracter, acquérir, posséder, aliéner, comparaître en justice. Leur qualité de circonscriptions administratives n'est qu'accessoire, à tel point que la même commune peut être partagée en plusieurs administrations municipales, comme Paris et Lyon dans l'état actuel de nos lois, et qu'en sens inverse, plusieurs communes peuvent être réunies sous la même administration municipale, ainsi que cela est souvent prescrit pour les communes dont les ressources ne suffiraient pas à l'entretien d'une administration distincte. Toutefois, les deux locutions de *commune* et de *municipalité* sont souvent confondues dans l'usage, parce que le cas le plus général est que chaque commune ait une municipalité distincte et n'en ait qu'une.

Qu'entend-on par domaine communal, par biens communaux ?

165. Les communes, considérées comme personnes civiles, peuvent être et sont le plus habituellement *propriétaires*. C'est même à l'établissement de cette propriété collective que la plupart d'entre elles doivent leur existence. Les *biens communaux*, dont la réunion compose le *domaine communal*, portent aussi, plus brièvement, le seul nom de *communaux*, lorsque la jouissance en est commune aux habitants. Ils consistent le plus souvent en forêts, pacages, terres

vaines et vagues, droits d'usage dans les bois de l'Etat et des particuliers.

Quelle est l'origine de la propriété communale? — Est-il vrai d'une manière absolue que cette propriété fut antérieure et supérieure aux droits des seigneurs?

La véritable origine du domaine communal est très-difficile à déterminer. Les publicistes de XVIIIe siècle considéraient ce domaine comme antérieur et supérieur aux droits des seigneurs, et, par conséquent, toutes les concessions faites par ceux-ci aux communes n'auraient été que d'incomplètes et tardives restitutions. Les travaux historiques les plus récents ont pleinement réfuté cette opinion. Plusieurs communes urbaines, surtout dans le midi de la France, remontent à la domination romaine; mais la totalité des communes rurales et beaucoup de communes urbaines elles-mêmes ne datent que de l'époque féodale. Celles de la première catégorie sont évidemment les seules dont les droits puissent être antérieurs à ceux des seigneurs. Pour les autres, leur existence même a été un octroi de la féodalité. Quant aux communes d'origine romaine, il est bien vrai que, sous le nom de *respublicæ*, elles avaient des propriétés collectives; qu'elles étaient reconnues, comme *universitates*, capables d'acquérir et de posséder. Mais leur domaine primitif fut restreint par la conquête et l'exercice du droit de conquête ne saurait être qualifié d'usurpation. Les conquérants barbares traitèrent les propriétés collectives comme les propriétés individuelles : ils s'en attribuèrent une portion qui varia des deux tiers aux trois quarts, laissant le surplus aux vaincus. Les villes municipales partagèrent, à cet égard, le sort commun. Les seigneurs, représentants et héritiers des anciens conquérants, n'eurent donc besoin d'aucune usurpation pour conserver ce que leurs ancêtres avaient acquis par le droit de la guerre. Ils accrurent quelquefois, par des concessions successives, la part que la conquête avait laissée aux communes primitives, et, par les chartes d'affranchissement, constituèrent à la fois la propriété et l'existence des nouvelles communes. La nature et le caractère des anciens titres de propriété des communes démontrent invinciblement la vérité de cette théorie. Si haut que l'on remonte, ces titres consistent uniquement en des actes de reconnaissance ou de concession, émanés des seigneurs.

En quoi consistent les titres de propriété créés, au profit des communes, par les lois de la Révolution?

Les lois de la révolution ont fondé, en faveur des communes, des titres nouveaux et d'un tout autre caractère. Le décret-loi du 28 août 1792 eut pour double but : 1° de faire prévaloir l'ancienne possession des communes contre tous actes ou toute possession contraires au profit des anciens seigneurs, excepté seulement le cas d'acquisition par acte authentique; 2° d'attribuer de plein droit aux communes, indépendamment de toute possession, la propriété des terres vaines et vagues ou gastes, landes, biens hermes ou vacants, garrigues, à moins que les anciens seigneurs ne prouvassent par titres ou par possession quarantenaire qu'ils en avaient la propriété. Le décret-loi du 10 juin 1793, allant encore plus loin, déclara qu'à l'égard même des terres vaines et vagues, la possession de

quarante ans ne pourrait suppléer, au profit des anciens seigneurs, le titre légitime de propriété, et que ce titre légitime ne pourrait être qu'un acte authentique portant acquisition. Ces décrets reposent évidemment sur la fausse idée, reçue durant le dernier siècle, que les communes avaient un domaine primitif dont la puissance féodale les avait graduellement dépouillées. Cette base historique est insoutenable, comme nous l'avons démontré; mais les lois de la révolution n'en conservent pas moins tout leur effet pour les communes qui ont rempli les formalités et conditions qu'elles prescrivaient.

Quelles ont été les principales dispositions des lois de la Révolution sur le partage des biens communaux ?

Antérieurement au décret-loi du 10 juin 1793, celui du 14 août 1792 avait prescrit le partage de tous les terrains et usages communaux autres que les bois, entre les citoyens de chaque commune. Le décret du 10 juin 1793 substitua le partage facultatif au partage forcé; en excepta, outre les bois, les places, promenades, voies publiques et édifices à l'usage des communes, et posa en principe qu'il se ferait par tête d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe, absent ou présent. C'était le remplacement facultatif de la propriété collective de la commune par la propriété individuelle des habitants, pour une très-grande partie des biens communaux; mais cette mesure souleva de nombreuses réclamations. En conséquence, il fut sursis à son exécution par la loi du 21 prairial an IV, et la loi du 9 ventôse an XII, en confirmant définitivement les partages effectués, ordonna que tous les biens communaux non partagés rentreraient entre les mains des communautés d'habitants.

En quoi consistait l'expropriation partielle des biens communaux prononcée par les lois de 1813 et de 1814 ?

Les communes furent partiellement expropriées de leur domaine par les lois du 20 mars 1813 et du 23 septembre 1814. La première de ces lois, par ses art. 1, 2 et 3, prescrivait la cession à la caisse d'amortissement de tous les biens possédés par les communes, sauf certaines exceptions, qui comprenaient, outre celles du décret du 10 juin 1793, les communaux proprement dits. La cession devait avoir lieu moyennant la remise en inscriptions cinq pour cent d'une rente proportionnée au revenu net des biens cédés. La seconde des lois précitées, par son art. 25, affectait au paiement et à l'amortissement des obligations du trésor royal le produit des ventes des biens communaux, cédés à la caisse d'amortissement. Ces dispositions ont été abrogées par l'art. 15 de la loi du 28 avril 1816, et les biens des communes non encore vendus ont été remis à leur disposition, comme ils l'étaient auparavant.

Comment ont lieu les changements de circonscription des départements, des arrondissements et des cantons ?

166. La formation, la suppression ou le changement de circonscription des départements, des arrondissements et des cantons ne peuvent avoir lieu que par un acte ayant force de loi. C'est un principe constamment appliqué depuis 1789.

Comment ont eu lieu aux diverses époques, et comment ont

Quant aux communes, la législation a varié. D'après l'art. 8, tit. 2, de la constitution de 1791, c'était le pouvoir législatif seul qui

lieu aujourd'hui les changements de circonscription des communes ?

avait le droit de fixer et, par conséquent, de modifier l'étendue de la circonscription de chaque commune. A partir de la constitution de l'an VIII, et vu le silence qu'elle gardait sur ce point, l'usage s'était établi de se contenter d'un acte du pouvoir exécutif toutes les fois que le changement opéré n'influait en rien sur le département, l'arrondissement ou le canton. Les art. 1, 2, 3 et 4 de la loi du 18 juillet 1837; les art. 6 et 41 de la loi du 10 mai 1838 maintinrent cet usage en le régularisant et le complétant. La constitution de 1848, revenant au système de celle de 1791, posa en principe, par son art. 76, qu'aucune circonscription administrative ne pourrait être changée autrement que par la loi : expressions générales qui abrogeaient les distinctions faites précédemment au sujet des communes. La constitution de 1852 étant muette à cet égard, les règles antérieures ont repris leur empire, telles qu'elles résultaient des lois du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838. Voici le résumé de ces règles :

1° Le préfet prescrit, préalablement, dans les communes intéressées, une enquête, tant sur le projet lui-même que sur ses conditions.

2° Les conseils municipaux, assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres; les conseils d'arrondissement et le conseil général donnent leur avis.

3° Les réunions et distractions de communes, qui modifient la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, ne peuvent être prononcées que par une loi.

4° Il faut aussi une loi, lors même que le changement projeté ne doit affecter que les circonscriptions communales, à défaut de consentement des conseils municipaux, s'il s'agit de communes ayant trois cents habitants ou au-dessus.

5° Il faut enfin une loi, même à l'égard des communes ayant moins de trois cents habitants, à défaut de consentement des conseils municipaux, si l'avis du conseil général est négatif.

6° En tout autre cas, un acte du pouvoir exécutif suffit.

Qu'entend-on par sections de commune?

Les réunions et distractions de communes ne sont jamais prononcées que sous la réserve expresse des droits appartenant collectivement aux fractions réunies ou distraites. Ces fractions les conservent tels qu'elles les avaient précédemment. Il arrive souvent que la même administration municipale régit diverses fractions ayant ainsi des intérêts distincts et séparés. Chacune de ces fractions porte alors le nom de *section de commune*. Si le projet de changement concerne une section de commune, il est créé, pour cette section, une commission syndicale qui est chargée de donner son avis sur le projet indépendamment de tous les autres avis qui n'en restent pas moins requis.

Quelle est l'origine

167. Le nom de maire dérive probablement du vieux mot *mayeur*,

Digitized by Google

qui lui-même n'est que le *major* des Latins, défiguré et corrompu. Le nom de maire aurait ainsi signifié, dès l'origine, le plus grand en dignité, le chef de la commune.

de la dénomination de maire ?

Dans l'ancien régime, l'institution des maires ne présenta un caractère de généralité qu'à partir de l'édit de Louis XIV, d'août 1692. Cet édit créa dans chaque commune de France, à l'exception de Paris et de Lyon, un officier royal qu'il désigna sous le nom de maire, et qui devait être le chef de l'administration municipale. L'édit de mai 1702 institua pour aider et suppléer les maires des officiers appelés lieutenants de maires, et qui furent dès lors ce que sont aujourd'hui les adjoints.

A partir de quelle époque, sous l'ancien régime, la dénomination de maire devint-elle générale ?

Depuis la révolution de 1789, la loi des 2-14 décembre 1789 posa en principe que le chef de tout corps municipal porterait le nom de maire. Ce nom disparut sous la constitution de l'an III, mais fut repris par la loi du 28 pluviôse an VIII, et n'a plus cessé dès lors de désigner, dans chaque commune, le chef de l'administration municipale. La dénomination d'adjoints, pour les auxiliaires et suppléants des maires, remonte à la constitution de l'an III, qui avait ainsi nommé les assesseurs des agents municipaux qu'elle créait. C'est à cette constitution que l'emprunta la loi du 28 pluviôse an VIII.

Quelle est, depuis 1789, la date précise de l'institution des maires et de celle des adjoints ?

168. Aux termes des art. 18 et 20 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les maires et adjoints devaient être nommés : dans les villes de cinq mille habitants et au-dessus, par le premier consul; dans les communes de moins de cinq mille habitants, par le préfet.

Par qui les maires et les adjoints étaient-ils nommés, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII ?

Le décret du 30 avril 1815 remit à l'élection directe par tous les citoyens la nomination des maires et adjoints, dans les communes dont les municipalités étaient à la nomination des préfets. Ce décret ne fut exécuté que pour un seul renouvellement de maires et adjoints, et l'on revint à l'application pure et simple de la règle posée dans la loi de l'an VIII.

Par qui d'après le décret du 30 avril 1815 ?

Cette règle fut modifiée par l'art. 3 de la loi du 21 mars 1831. D'après cet article, les maires et les adjoints étaient nommés par le roi dans les communes de trois mille habitants et au-dessus, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que fût la population. Dans toutes les autres communes, ils étaient nommés par le préfet au nom du roi.

Par qui d'après la loi du 21 mars 1831 ?

Un système entièrement nouveau fut établi par le décret-loi du 3 juillet 1848. D'après l'art. 10 de ce décret, la règle générale était que les maires et adjoints fussent choisis par les conseils municipaux. Par exception, dans les chefs-lieux d'arrondissement et de département et dans les communes au-dessus de six mille âmes, les maires et adjoints devaient être choisis par le pouvoir exécutif.

Par qui d'après le décret du 3 juillet 1848 ?

Ce système avait été abrogé par la loi du 7 juillet 1852, qui reproduisait les dispositions de la loi du 21 mars 1831. Elles sont aussi

Par qui sont-ils nommés aujourd'hui ?

reproduites par celle du 5 mai 1855, sauf que les chefs-lieux de canton ont été compris dans la même catégorie que ceux de département ou d'arrondissement. En conséquence, les maires et adjoints sont aujourd'hui nommés par l'empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, et dans les communes de trois mille habitants et au-dessus. Dans les autres communes, ils sont nommés par le préfet.

Quelles étaient les conditions de nomination aux fonctions de maire ou d'adjoint, d'après la constitution de l'an VIII ?

169. D'après l'art. 7 de la constitution de l'an VIII, les maires et adjoints, en leur qualité de fonctionnaires publics de l'arrondissement communal, ne pouvaient être choisis que sur la liste de la notabilité communale. Aucune autre condition n'était prescrite pour leur nomination.

Quelles étaient-elles d'après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X ?

Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X supprima les listes de notabilité. Aux termes de son art. 13, les maires et adjoints durent être choisis dans les conseils municipaux.

D'après la loi du 21 mars 1831 ?

Les art. 3 et 4 de la loi du 21 mars 1831 requirent trois conditions pour être nommé maire ou adjoint : 1° la qualité de conseiller municipal; 2° l'âge de vingt-cinq ans accomplis; 3° le domicile réel dans la commune.

D'après le décret du 3 juillet 1848 ?

Ces trois conditions furent maintenues par le décret-loi du 3 juillet 1848.

Quelles sont-elles aujourd'hui ?

Aujourd'hui, l'art. 2 de la loi du 5 mai 1855 n'en exige plus que deux : l'âge de vingt-cinq ans accomplis et l'inscription, dans la commune, au rôle de l'une des quatre contributions directes. La première est empruntée à la législation antérieure. La seconde a été substituée à celle du domicile réel dans la commune, parce qu'on y a vu d'égales garanties pour l'intérêt local avec une plus grande liberté de choix pour le gouvernement. Quant à l'obligation de prendre les maires et adjoints parmi les membres du conseil municipal, elle a été abrogée, en ce qui concerne les maires, par l'art. 57 de la constitution; en ce qui concerne les adjoints, par l'art. 2 de la loi du 5 mai 1855, conformément à ce qu'avait déjà prescrit l'art. 8 de celle du 7 juillet 1852. Le motif de cette grande innovation a été de permettre au gouvernement d'avoir toujours, à la tête de l'administration communale, des citoyens capables et dévoués lors même qu'il ne s'en trouverait aucun réunissant ces qualités au sein du conseil municipal, ce qui, évidemment, n'aura lieu que dans des cas fort rares.

Quelles sont les incompatibilités légales avec les fonctions de maire ou adjoint ?

170. Les incompatibilités par rapport aux fonctions de maire ou d'adjoint ont été soigneusement déterminées par l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855.

Aux termes de cet article, ne peuvent être ni maires ni adjoints :

1° Par respect pour les rapports hiérarchiques de l'administration, les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture ;

2° Par des motifs de haute convenance sociale, les ministres des divers cultes, lors même qu'ils ne seraient pas en exercice dans la commune;

3° Par respect pour le principe de séparation entre l'ordre judiciaire et l'ordre des agents administratifs, les membres des cours, des tribunaux de première instance et des justices de paix, en exceptant toutefois, à raison du caractère accidentel de leurs fonctions, les juges suppléants aux tribunaux de première instance et les suppléants de juges de paix;

4° Par impossibilité matérielle de cumul, les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ou en disponibilité; les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents voyers; les agents et employés des administrations financières et des forêts, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers;

5° Par suite des rapports de surveillé à surveillant, les comptables et les fermiers des revenus communaux, les agents salariés par la commune, les fonctionnaires et employés des colléges communaux et les instituteurs primaires, communaux ou libres;

6° Par suite des rapports de requis à requérant, les commissaires et agents de police, les membres de la garde nationale.

Enfin, par respect pour la dignité des fonctions municipales, les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints.

Ces incompatibilités étaient elles les mêmes sous la législation antérieure ?

La plupart de ces incompatibilités existaient déjà sous la législation antérieure. L'art. 5 précité de la loi du 5 mai 1855 n'a guère fait que reproduire les art. 6, 7, 8 et 18 de celle du 21 mars 1831. Mais il en a complété les dispositions en ajoutant, dans la liste des incompatibilités, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents voyers aux ingénieurs des ponts et chaussées et des mines; les gardes des établissements publics et des particuliers, aux agents et employés de l'administration des forêts. Il en a précisé le sens et la portée en exprimant formellement que l'incompatibilité atteindrait les fermiers des revenus communaux, aussi bien que les comptables de ces revenus; les instituteurs primaires libres, aussi bien que les instituteurs primaires communaux.

La gratuité des fonctions de maire ou d'adjoint est-elle absolue et sans exception ?

171. Aux termes de l'art. 1er de la loi du 5 mai 1855, les fonctions des maires et des adjoints sont gratuites. L'art. 1er de celle du 21 mars 1831 portait, en termes plus absolus, que ces fonctions étaient essentiellement gratuites et ne pouvaient donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation. On a préféré une disposition moins prohibitive, pour laisser aux conseils municipaux des grandes villes la faculté d'allouer légalement au maire des frais de représentation, conformément à un usage justifié par de hautes convenances, et qui avait continué d'être suivi nonobstant la dé-

fense expresse de la loi. Le principe de gratuité a été maintenu comme règle; mais l'exception, limitée aux frais de représentation, a été implicitement réservée.

Quelle est la durée des fonctions de maire ou d'adjoint?

172. L'art. 13 du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X portait que les maires et adjoints étaient nommés pour cinq ans, et pouvaient être renommés. D'après l'art. 4 de la loi du 21 mars 1831, leurs fonctions ne duraient que trois ans. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 2 de la loi du 5 mai 1855, ils sont de nouveau nommés pour cinq ans, comme sous l'empire du sénatus-consulte de l'an X. La loi actuelle n'ajoute pas qu'ils peuvent être renommés; mais cette faculté y est évidemment sous-entendue. Comblant d'ailleurs une lacune des lois antérieures, et en vue de prévenir toute interruption dans l'exercice de l'autorité municipale, elle porte expressément que le maire et les adjoints remplissent leurs fonctions, même après l'expiration du terme de cinq ans, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

Par qui peuvent être suspendus les maires et les adjoints?

173. L'art. 20 de la loi du 28 pluviôse an VIII donnait aux préfets le droit de suspendre les maires et adjoints dans les communes où la nomination de ces fonctionnaires leur appartenait, c'est-à-dire dans celles au-dessous de cinq mille habitants. Dans les autres, ce pouvoir n'étant pas conféré aux préfets, c'était le chef de l'État qui, ayant seul le droit de nommer les maires et adjoints, avait aussi seul le droit de les suspendre.

La loi du 21 mars 1831, par son art. 3, permit aux préfets de suspendre les maires et adjoints dans toutes les communes indistinctement. Le décret-loi du 3 juillet 1848 le leur permit aussi, mais en limitant la durée de la suspension à trois mois au plus.

L'art. 7 de la loi du 7 juillet 1852, revenant aux dispositions de la loi du 21 mars 1831, autorisait les préfets, dans toutes les communes indistinctement, à suspendre les maires et adjoints, et n'assignait pas de limite à la durée de la suspension.

Enfin, d'après l'art. 2 de la loi du 5 mai 1855, le droit du préfet de suspendre le maire et les adjoints reste absolu quant aux lieux; mais non pas quant au temps. Son arrêté cesse d'avoir effet s'il n'est confirmé, dans le délai de deux mois, par le ministre de l'intérieur. On a voulu que la suspension des agents municipaux ne pût se prolonger, au delà d'un terme fort court, sans l'assentiment et la sanction du pouvoir central.

Par qui est prononcée la révocation des maires et des adjoints?

174. Il résultait de la loi du 28 pluviôse an VIII que, dans toutes les communes indistinctement, la révocation des maires et adjoints n'appartenait qu'au chef de l'Etat. Ce principe, formellement exprimé par l'art. 3 de la loi du 21 mars 1831, avait été modifié par l'art. 65 de la constitution de 1848, combiné avec la résolution législative du 2 mars 1849, en ce sens que, pour la révocation des

maires et adjoints élus par les conseils municipaux, le chef du gouvernement était tenu de prendre et de suivre l'avis du conseil d'Etat. L'art. 7 de la loi du 7 juillet 1852 avait supprimé cette restriction, que supprime aussi l'art. 2 de celle du 5 mai 1855, et, aujourd'hui comme avant la constitution de 1848, le chef de l'État peut librement, mais peut seul, révoquer les maires et adjoints, dans toutes les communes indistinctement.

SECTION II.

RÈGLES SPÉCIALES AUX MAIRES

SOMMAIRE.

175. Division générale des attributions des maires.
176. Attributions d'ordre judiciaire et civil.
177. Attributions d'ordre administratif.
178. Attributions d'administration générale.
179. Attributions d'administration municipale.
180. Administration de la commune.
181. Nomination aux emplois communaux.
182. Direction de la police municipale.
183. Arrêtés des maires.

175. Les attributions des maires, très-multipliées par leur nombre et très-variées par leur objet, doivent être divisées en deux grandes classes : celles qui se réfèrent à l'ordre judiciaire et civil, celles qui appartiennent à l'ordre administratif. Comment se divisent les attributions des maires ?

176. Dans l'ordre civil, les maires sont officiers de l'état civil, chargés de recevoir et de conserver les actes de naissance, de mariage et de décès des habitants de leur commune. Ils sont, pour cette partie de leurs fonctions, placés sous la direction et la surveillance des procureurs impériaux près les tribunaux de première instance et des procureurs généraux près les cours impériales. Quelles sont leurs attributions d'ordre civil ?

Dans l'ordre judiciaire, ils sont : 1° officiers de police judiciaire ; 2° officiers du ministère public, à défaut de commissaires de police, près les juges de paix jugeant en simple police ; 3° juges de simple police dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, et pour les affaires qui ne sont pas exclusivement réservées aux juges de paix. Quelles sont leurs attributions d'ordre judiciaire ?

177. Les attributions administratives des maires sont certainement les plus importantes et les plus nombreuses. La loi du 18 juillet 1837 les a partagées en deux catégories distinctes : celles exercées *sous l'autorité* de l'administration supérieure, celles exercées *sous sa simple surveillance*. Les premières se rattachent, par leur objet, à l'administration générale ; les secondes concernent exclusivement l'administration locale. Pour les premières, les Comment se divisent les attributions administratives des maires ?

maires reçoivent des ordres; pour les secondes, ils ne reçoivent que des instructions. Pour les premières, en cas de refus ou de négligence de leur part, ils peuvent être remplacés par le préfet lui-même ou par son délégué spécial, conformément à l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837; pour les secondes ils ne peuvent être remplacés que par un nouveau maire, la matière étant purement municipale.

Quelles sont leurs attributions exercées sous l'autorité de l'administration supérieure?

178. Sous l'autorité de l'administration supérieure, les maires sont chargés, aux termes de l'art. 9 de la loi précitée :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements, ce qui comprend la recherche et l'emploi des meilleurs moyens de publication ou d'exécution, suivant les circonstances de temps ou de lieu;

2° Des fonctions spéciales qui leur sont attribuées par les lois, notamment en matière d'élections, de recrutement, de contributions;

3° De l'exécution des mesures de sûreté générale; lors même qu'elles seraient prescrites par simples arrêtés des ministres ou des préfets; lors même qu'elles seraient spéciales pour une ou plusieurs communes, si leur caractère n'était pas exclusivement municipal et se rattachait à la politique générale.

Comment se divisent les attributions du maire exercées sous la surveillance de l'administration supérieure?

179. Sous la surveillance de l'administration supérieure, le maire est administrateur actif de la commune, distributeur des emplois communaux, chef de la police municipale.

Quelles sont les attributions du maire, comme administrateur de la commune?

180. Comme administrateur actif de la commune, le maire est son représentant civil, financier et judiciaire, et il préside le conseil municipal.

En quoi consiste sa qualité de représentant civil de la commune?

En qualité de représentant civil de la commune, le maire agit tantôt seul, tantôt avec autorisation du conseil municipal, tantôt avec autorisation de l'administration supérieure. Il agit seul pour la conservation et l'administration des propriétés communales, pour les actes conservatoires, la gestion des revenus et la surveillance des établissements communaux, tels qu'hospices, bureaux de bienfaisance, colléges, bibliothèques, musées. Il agit avec autorisation du conseil municipal pour la passation des baux n'excédant pas dix-huit ans, à l'égard des biens ruraux; ou neuf ans, à l'égard des autres biens; pour la souscription des marchés et l'adjudication des travaux, lorsque la dépense à faire est de simple entretien. Il agit avec autorisation de l'administration supérieure pour l'adjudication des travaux consistant en constructions nouvelles ou en reconstructions, pour la passation des baux de longue durée, pour celle des actes de vente, échange partage, transaction ou acceptation de dons ou legs, sauf le droit qui lui est dévolu d'accepter à titre conservatoire les dons ou legs, en vertu seulement

des délibérations du conseil municipal. Toutes les règles que nous venons d'exposer sont le résumé des nos 2, 3, 5, 6 et 7 de l'art. 10; des art. 16, 46, 47, 48 et 59 de la loi du 18 juillet 1837. Elles n'ont été modifiées par le décret-loi du 25 mars 1852, qu'en ce sens, que l'autorisation de l'administration supérieure est donnée par simple arrêté du préfet, tandis que auparavant il fallait, dans beaucoup de cas, un arrêté ministériel ou une décision du chef de l'Etat. L'intervention du chef de l'Etat n'est aujourd'hui nécessaire qu'en matière de dons et legs, lorsqu'il y a réclamation des familles, et pour l'autorisation des ponts communaux à péage, sans préjudice de l'application, s'il y a lieu, des lois relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En quoi consiste sa qualité de représentant financier de la commune?

En qualité de représentant financier de la commune, le maire propose annuellement le budget au conseil municipal, lui rend ses comptes annuels d'administration, ordonnance les dépenses communales, surveille la comptabilité communale, souscrit les emprunts et fait percevoir les contributions extraordinaires. Le budget est voté par le conseil municipal et approuvé par arrêté du préfet, à moins qu'il ne donne lieu à des impositions extraordinaires. Les comptes du maire sont débattus par le conseil municipal et approuvés par simple arrêté du préfet. Le maire est ordonnateur des dépenses communales, c'est-à-dire que, dans les limites des crédits ouverts, il délivre les mandats de paiement aux divers ayant droit. Il n'a ni le maniement des fonds, ni, par conséquent, la comptabilité proprement dite. Conformément au grand principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable à tous les degrés de la hiérarchie administrative, c'est un employé indépendant du maire qui, sous le nom de *receveur municipal*, gère la comptabilité communale. Le maire n'a que la surveillance de cette comptabilité. Le maire est responsable de son administration, de la délivrance des mandats de paiement; le receveur municipal est responsable des deniers qu'il reçoit ou livre, de l'exécution des mandats de paiement. Tels sont le sens et le motif de la distinction entre les *comptes d'administration* que doit rendre le maire et les *comptes de deniers* qui sont exigés du receveur municipal. Les contributions extraordinaires et les emprunts sont votés par le conseil municipal seul dans les communes dont les revenus sont de 100,000 fr. et au-dessus; par le conseil municipal, assisté des plus imposés en nombre égal à celui de ses membres en exercice, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr. L'approbation est donnée par simple arrêté du préfet pour les impositions extraordinaires si elles sont destinées à subvenir aux dépenses obligatoires. Si elles ont pour but de subvenir à d'autres dépenses non obligatoires, elles ne peuvent être autorisées que par décret impérial, lorsqu'il s'agit d'une commune ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et par une loi, lorsqu'il s'agit

d'une commune ayant un revenu supérieur. Quant aux emprunts, ils ne peuvent être autorisés que par décret impérial, rendu dans les formes des règlements d'administration publique, pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. Néanmoins, en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions du Corps législatif, un décret impérial, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, peut autoriser les communes dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus, à contracter un emprunt jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus. Ainsi, en règle générale, un arrêté du préfet suffit pour approuver les budgets et comptes des communes, mais non leurs impositions extraordinaires et emprunts.

Toutes ces dispositions sont le résumé des nos 3 et 4 de l'art. 10, et des titres III et VI de la loi du 18 juillet 1837, en tenant compte des modifications prescrites par le décret-loi du 25 mars 1852, modifié à son tour par l'art. 4 de la loi du 10 juin 1853, sur la conversion des dettes des départements et des communes.

En quoi consiste sa qualité de représentant judiciaire de la commune ?

En qualité de représentant judiciaire de la commune, le maire comparait pour elle, soit en demandant, soit en défendant, devant les tribunaux judiciaires ou administratifs. Pour intenter toute action ou y défendre, qu'elle soit administrative ou judiciaire, il a besoin d'une délibération du conseil municipal. L'autorisation du conseil de préfecture lui est en outre nécessaire si l'action est judiciaire, sauf quelques exceptions que nous indiquerons au quatrième livre en traitant des autorisations de plaider. Tel est le sens général du n° 8 de l'art. 10, et du titre V de la loi du 18 juillet 1837. Sous ce rapport, aucune innovation ne résulte du décret-loi du 25 mars 1852.

Quels sont les droits attachés à la présidence du conseil municipal ?

En qualité de président du conseil municipal, le maire en convoque les membres pour les sessions de droit ou pour les réunions extraordinaires, dûment autorisées. Il a la police des séances et la direction des débats.

Quand cesse cette présidence ?

La présidence du maire ne reçoit exception que pour les séances où ses comptes d'administration sont discutés. Alors, aux termes de l'art. 25 de la loi du 18 juillet 1837, le conseil municipal désigne au scrutin celui de ses membres qui exerce la présidence. Le maire peut assister à la délibération ; mais il doit se retirer au moment où le conseil municipal va émettre son vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

Quels sont les emplois auxquels le maire a le droit de nommer ?

181. Comme distributeur des emplois communaux, le maire nomme à tous ceux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Cette disposition générale de l'art. 12 de la loi du 18 juillet 1837 comprend tous les emplois non exceptés, notamment

Digitized by Google

celui de *secrétaire de mairie*, qui se retrouve dans toutes les communes de France.

Quel est le caractère légal des secrétaires de mairie?

Les secrétaires de mairie avaient reçu de l'art. 32 de la loi des 2-14 décembre 1789 et de l'art. 13 de la loi du 19 vendémiaire an IV le caractère de véritables fonctionnaires, d'agents directs de l'administration, pour la signature des expéditions d'actes de l'état civil. Ce caractère leur a été implicitement retiré par la loi du 28 pluviôse an VIII, ainsi que l'a déclaré l'avis du conseil d'Etat du 2 juillet 1817; et aujourd'hui ils ne sont plus que de simples employés, des agents auxiliaires de l'administration communale.

Quels sont les emplois communaux pour lesquels le droit de nomination du maire est supprimé ou restreint?

Parmi les employés communaux pour lesquels la loi a prescrit un mode spécial de nomination, les plus importants sont les suivants : 1° le receveur municipal, qui est de plein droit le percepteur dans les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 fr.; qui, dans les communes dont le revenu est supérieur, mais ne dépasse pas 300,000 fr., est nommé directement par le préfet; qui, enfin, dans les communes dont le revenu excède 300,000 fr., est nommé par l'empereur, ainsi qu'il résulte du décret-loi du 25 mars 1852, combiné avec l'art. 65 de la loi du 18 juillet 1837; 2° les gardes champêtres, pour lesquels le décret de 1852 a substitué la nomination directe par le préfet au mode prescrit par l'art. 13 de la loi de 1837; 3° les gardes forestiers de la commune. le préposé en chef de l'octroi, les médecins des eaux thermales dans les établissements communaux, les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance, les directeurs et préposés des écoles de dessin et les conservateurs des musées communaux, tous employés que le même décret met à la nomination du préfet; 4° les pâtres communs, que le maire peut nommer, mais sauf l'approbation du conseil municipal, d'après l'art. 13 de la loi du 18 juillet 1837.

Quelles sont les attributions du maire, comme chef de la police municipale?

182. Comme chef de la police municipale, le maire est chargé non-seulement de la police municipale proprement dite, mais aussi de la police rurale et de la voirie municipale. Il est chargé, en outre, de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui sont relatifs à ces diverses matières. Telle est la disposition du n° 1er de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837.

Qu'entend-on par police, et quelles sont les principales divisions de la police?

Le mot *police*, en grec πολιτεια, signifie proprement *gouvernement d'une cité*, c'est-à-dire d'un Etat, les Etats de l'antiquité grecque ayant tous commencé par l'enceinte d'une seule ville. Dans l'usage moderne, on a spécialement appliqué le nom de police à cette partie du gouvernement qui a pour objet le maintien de l'ordre public et de la sûreté individuelle. La police est administrative ou judiciaire. La *police administrative* consiste à empêcher les infractions aux lois; son caractère est essentiellement préventif. La *police judiciaire* consiste à constater les crimes, délits ou contraventions, et à en rechercher les auteurs; son caractère est essentiellement répressif. Nous

avons indiqué les fonctions du maire relativement à la police judiciaire; nous ne traiterons ici que de ses attributions par rapport à la police administrative. Cette dernière se subdivise en *générale*, ou concernant le maintien de l'ordre général, et *municipale*, ou concernant le maintien de l'ordre exclusivement local. Pour la police générale, le maire n'est que l'auxiliaire du préfet et du sous-préfet ; il est placé sous leur autorité et leur direction, ainsi qu'on l'a vu plus haut. Pour la police municipale, il est chargé lui-même de la direction; il agit comme chef, et l'administration supérieure n'exerce sur lui qu'un simple droit de surveillance.

La police municipale, dans un sens restreint, n'embrasse que les mesures d'ordre dans les villes, bourgs ou villages, et la police *rurale* s'applique exclusivement à la protection de la propriété rurale.

La *voirie municipale* comprend toutes les voies de communication, telles que rues, places et chemins publics, qui ont un caractère communal. L'entretien de ces voies de communication et la police rurale forment deux des attributs principaux de la police municipale, dans son sens étendu et général.

Conséquences du droit de surveillance de l'administration supérieure sur l'exercice de la police municipale ?

Quoique chef de la police municipale, le maire est, sous ce rapport, placé sous la surveillance de l'administration supérieure. En conséquence de ce droit de surveillance, l'administration supérieure peut prescrire des mesures relatives à la police municipale, par voie de dispositions générales pour toutes les communes de l'empire, d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton. Le maire est tenu de pourvoir à l'exécution de ces mesures, comme de celles qu'il prend lui-même.

Qu'entend-on par arrêtés des maires ?

183. Les actes d'autorité des maires portent le nom d'*arrêtés*. Leurs arrêtés, en matière de police municipale, peuvent n'être pas seulement individuels, mais avoir un caractère réglementaire et général.

Quel est le principe du pouvoir réglementaire des maires, en matière de police ?

Le droit de police a toujours été considéré comme emportant celui de faire des règlements. Voici comment Loyseau s'exprime à ce sujet, dans son traité *Des Seigneuries*, chap. IX : « Le droit de « police, dit-il, consiste proprement à pouvoir faire des règle- « ments particuliers pour tous les citoyens de son détroit et ter- « ritoire, ce qui excède la puissance d'un simple juge, qui n'a « pouvoir que de prononcer entre le demandeur et le défendeur, « et non pas de faire des règlements sans postulation d'aucun de- « mandeur, ni audition d'aucun défendeur, et qui concernent et « lient tout un peuple; mais ce pouvoir approche et participe da- « vantage de la puissance du prince que non pas celui du juge, « attendu que les règlements sont comme lois et ordonnances par- « ticulières. »

Aujourd'hui le pouvoir réglementaire des maires résulte expres-

sément de l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837. Aux termes de cet article, qui n'est que la reproduction de l'art. 46, tit. 1er de la loi des 19-22 juillet 1791, le maire prend des arrêtés à l'effet : 1° d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; 2° de publier de nouveaux les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation.

Relativement aux arrêtés de police des maires, nous examinerons successivement les objets sur lesquels ils peuvent porter, leur exécution et leur réformation.

Sur quoi peuvent porter les arrêtés de police des maires ?

1° *Objets.* — Les objets confiés à la vigilance et à l'autorité de l'administration municipale, tels qu'ils sont énumérés dans les art. 3 et 4, tit. XI de la loi des 16-24 août 1790, sont les suivants :

1° La sûreté et la commodité de la voie publique ;

2° La répression des délits contre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les lieux publics ;

4° La salubrité des comestibles et la fidélité du débit des denrées ;

5° Les moyens de prévenir les accidents et fléaux calamiteux, ou de les faire cesser ;

6° Les spectacles publics.

Quelles sont les règles relatives à leur exécution ?

2° *Exécution.* — Tous les arrêtés de police pris par le maire doivent immédiatement être adressés au sous-préfet. Cette formalité remplie, ils sont exécutoires sur-le-champ s'ils ne portent pas règlement permanent ; s'ils portent règlement permanent, ils ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet. Sauf cette différence de délais, ils sont exécutoires dans l'un et l'autre cas, indépendamment de l'approbation préalable du préfet, la remise de l'ampliation au sous-préfet ayant pour but de permettre au préfet d'exercer son droit de suspension ou d'annulation, comme nous le verrons bientôt, mais non de l'autoriser à s'immiscer dans l'un des attributs essentiels de l'administration municipale. Toutes ces règles résultent des dispositions finales de l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837.

Avant d'être mis à exécution, les arrêtés de police des maires, s'ils ont un caractère purement individuel, sont notifiés aux parties intéressées, ou par ministère d'huissier, ou par voie administrative ; s'ils ont un caractère général, ils sont préalablement publiés par proclamations ou par affiches.

La sanction pénale des arrêtés de police des maires consiste en une amende de simple police, aux termes de l'art. 471, n° 15, du Code pénal.

Comment et par qui peuvent-ils être réformés ?

3° *Réformation.* — En principe, on peut toujours demander aux maires le rapport ou la modification de leurs arrêtés de police. On peut aussi s'adresser au préfet, mais seulement pour obtenir leur

annulation ou la suspension de leur exécution. L'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837 n'accorde au préfet, soit d'office, soit sur la réquisition des parties, que le droit d'annuler les arrêtés de police des maires ou d'en suspendre l'exécution; il ne lui confère pas le droit d'en changer les dispositions. Double conséquence du principe qui place les maires, pour l'exercice de leur pouvoir réglementaire, sous la surveillance, mais non sous l'autorité de l'administration supérieure.

SECTION III.

RÈGLES SPÉCIALES AUX ADJOINTS.

SOMMAIRE.

184. Nombre des adjoints.
185. Division générale de leurs attributions.
186. Attributions de suppléance.
187. Attributions de délégation.
188. Attributions de concurrence.
189. Adjoints spéciaux.

Quel est le nombre légal des adjoints?

184. Le nombre des adjoints a toujours été proportionnel à la population. D'après l'art. 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il devait y avoir un seul adjoint dans les communes de deux mille cinq cents habitants et au-dessous; deux dans celles de deux mille cinq cents à dix mille habitants, et dans les communes d'une population supérieure, un adjoint de plus par chaque excédant de vingt mille habitants. Cette disposition avait été littéralement reproduite par l'art. 2 de la loi du 21 mars 1831. Elle se retrouve aussi dans l'art. 3 de la loi du 5 mai 1855, sauf que pour les communes d'une population supérieure à dix mille habitants, l'obligation de nommer un adjoint de plus par chaque excédant de vingt mille âmes a été convertie en simple faculté; changement qui a été déterminé par la difficulté que l'on rencontrait souvent à compléter le nombre légal des adjoints dans les grandes villes.

De combien de manières les adjoints exercent-ils leurs attributions?

185. Les attributions des adjoints ont le même objet que celles des maires; mais les adjoints ne les exercent, en règle générale, qu'à défaut ou par délégation des maires : ce n'est que dans certains cas particuliers qu'ils tiennent directement de la loi le droit de concourir à l'action municipale. De là une triple division de leurs fonctions : celles qui leur appartiennent par droit de suppléance, celles qui leur sont dévolues par délégation, celles que la loi leur défère concurremment avec les maires.

Comment les adjoints sont les remplaçants de droit du maire absent ou empêché, et

186. Aux termes de l'art. 4 de la loi du 5 mai 1855, en cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par l'adjoint disponible, le premier dans l'ordre des nominations. Par la suppléance

de droit et tant qu'elle dure, l'adjoint est investi de la plénitude de l'autorité municipale. Il a, comme le maire lui-même, la faculté de déléguer une partie de ses attributions; il correspond directement avec le sous-préfet.

quel est leur caractère en cette qualité?

Le législateur a ainsi pourvu au cas d'absence ou d'empêchement du maire; mais il devait aussi prévoir celui d'absence ou d'empêchement des adjoints. C'est ce qu'il a fait : l'article précité de la loi du 5 mai 1855 porte dans sa seconde disposition qu'en cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par un conseiller municipal désigné par le préfet, ou, à défaut de cette désignation, par le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau, lequel est dressé d'après le nombre des suffrages obtenus, et en suivant l'ordre des scrutins; de telle sorte que, si deux scrutins ont été nécessaires pour compléter le conseil municipal, tous les membres nommés au premier tour sont inscrits avant ceux qui ne l'ont été qu'au second. D'après l'art. 5 de la loi du 21 mars 1831, le préfet n'avait aucune désignation à faire pour le remplacement du maire et des adjoints absents ou empêchés : le premier conseiller municipal était appelé directement et de plein droit, tandis qu'il ne l'est aujourd'hui qu'à défaut du choix du préfet. Ce changement a eu pour but de donner au gouvernement, dans ce cas comme dans tous les autres, une action plus efficace sur l'autorité municipale. Le conseiller municipal remplaçant le maire, soit en vertu de la désignation du préfet, soit par suite de son rang d'inscription au tableau, est investi de la plénitude des attributions que confère la qualité de maire; il a toutes les prérogatives attachées à ce titre.

Comment sont remplies les fonctions municipales, à défaut du maire et des adjoints?

187. En principe, d'après l'art. 14 de la loi du 18 juillet 1837, le maire est chargé seul de l'administration; mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou à plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions, c'est-à-dire à ceux désignés à cet effet par le préfet, et, à défaut de cette désignation, aux premiers dans l'ordre du tableau, conformément au mode prescrit par l'art. 4 de la loi du 5 mai 1855.

Comment les adjoints peuvent être les délégués du maire, et quel est leur caractère en cette qualité?

A la différence du préfet, le maire ne peut pas déléguer la totalité de ses fonctions. S'il est absent ou empêché, la loi elle-même pourvoit à son remplacement, comme on l'a vu plus haut.

Malgré la délégation partielle qu'il peut avoir faite, le maire n'en conserve pas moins, en principe, la plénitude de l'autorité municipale. C'est à lui que font retour, de plein droit, les fonctions déléguées aux adjoints, si ceux-ci se trouvent absents ou empêchés.

Les adjoints délégués n'ont pas, à leur tour, la faculté de délégation. Ils doivent, dans chacun de leurs actes, indiquer qu'ils agissent par délégation du maire.

Quelles sont les principales attributions propres des adjoints ?

188. Dans certains cas, les lois appellent directement les adjoints, indépendamment de toute délégation et conjointement avec le maire, à l'exercice partiel des attributions municipales.

C'est ainsi, notamment, qu'ils peuvent, comme le maire :

1° Être membres de la commission des répartiteurs (loi du 3 frimaire an VII, art. 9) ;

2° Dresser et certifier, avec l'ingénieur des mines, les états d'exploitation qui servent de base à la redevance proportionnelle des mines (décret du 6 mai 1811, art. 18, 19 et 22) ;

3° Délivrer les certificats d'insolvabilité ou d'absence des redevables du trésor public (arrêté du 6 messidor an X, art. 1er) ;

4° Exercer les fonctions d'officier de police judiciaire (Code d'inst. crim., art. 9) ;

5° Présider les bureaux des colléges électoraux ou de leurs sections (décret réglement. du 2 février 1852, art. 13).

Qu'entend-on par adjoints spéciaux ?

189. Le principe de l'institution des *adjoints spéciaux* se trouve dans la loi du 18 floréal an X. Aux termes de cette loi, lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles, les communications entre le chef-lieu et une portion de commune, un adjoint spécial, pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire, et remplit les fonctions d'officier de l'état civil dans cette partie détachée de la commune. Cette disposition a été reproduite par l'art. 3 de la loi du 5 mai 1855, qui l'a complétée en ajoutant que l'adjoint spécial peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la partie de la commune à laquelle il est préposé. Il en résulte qu'une commune peut avoir autant d'adjoints spéciaux qu'elle compte de parties détachées.

Quel est le caractère légal des adjoints spéciaux ?

Les adjoints spéciaux sont bien, dans leurs portions de commune, les suppléants de droit du maire ; mais l'art. 4 de la loi du 18 floréal an X leur refuse la correspondance directe avec le sous-préfet : ils ne l'ont qu'avec le maire de la commune.

SECTION IV.

DISPOSITIONS EXCEPTIONNELLES POUR PARIS, LYON ET AUTRES VILLES OU COMMUNES, AINSI QUE POUR L'ALGÉRIE ET LES COLONIES.

SOMMAIRE.

190. Origine de la commune de Paris.
191. Organisation actuelle de sa municipalité active.
192. Attributions de sa municipalité active.
193. Origine de la commune de Lyon.
194. Organisation actuelle de sa municipalité active.
195. Attributions de sa municipalité active.

196. Restrictions apportées au pouvoir municipal dans les communes du département de la Seine, autres que Paris.
197. Restrictions apportées au pouvoir municipal dans certaines communes d'autres départements
198. Restrictions apportées au pouvoir municipal dans les chefs-lieux de département ayant plus de quarante mille habitants.
199. Caractère des communes en Algérie.
200. Règles concernant leur administration active.
201. Caractère des communes dans les colonies.
202. Règles concernant leur administration active.

Quelle est la première origine de la commune de Paris ?

190. Paris était l'une des soixante-quatre cités indépendantes des anciennes Gaules; mais, sous la domination romaine, elle fut une préfecture et non un municipe, c'est-à-dire une ville régie par les officiers romains et ne s'administrant pas elle-même. La première origine de son administration propre paraît remonter au *collége des nautoniers*, corporation marchande qui s'était formée dans son sein durant le bas empire, et qui avait pour objet la navigation de la Seine. Cette corporation finit par attirer à elle toute l'administration communale, et ses chefs devinrent les chefs de la commune tout entière. C'est ce qui explique la présence d'un vaisseau dans les armes de la ville de Paris.

Quel fut, sous l'ancien régime, le caractère de l'administration municipale de Paris ?

Les membres de la corporation des marchands mariniers étaient primitivement désignés sous le nom de *pairs bourgeois*, et leur chef, sous celui de *maître de la marchandise de l'eau*. Durant le règne de saint Louis, lorsque la corporation eut pleinement absorbé l'administration communale, ces noms furent remplacés par ceux d'*échevins* et de *prévôt des marchands*. Sous cette nouvelle forme, la municipalité de Paris fit l'objet d'un grand nombre d'édits royaux, qui tous reconnurent et régularisèrent ses priviléges. Son chef porta toujours le titre de prévôt des marchands, même après l'édit d'août 1692 qui, en donnant au chef de chaque municipalité le nom commun de maire, exceptait de ses dispositions la ville de Paris.

Quel était son dernier état avant 1789 ?

Dans son dernier état, avant 1789, la municipalité de Paris comprenait : 1° le *bureau*, composé du prévôt des marchands, de quatre échevins et du procureur du roi et de la ville; 2° le *corps de ville*, composé, indépendamment des membres du bureau, de vingt-six conseillers du roi et de seize *quarteniers* ou chefs de quartier. Le bureau était seul chargé de l'action. La police, à cette époque, était tout à fait distincte de l'autorité municipale et relevait exclusivement de l'administration judiciaire.

Comment fut-elle organisée en 1789 ?

Après 1789, la loi des 21 mai-27 juin 1790 régla l'organisation de la municipalité de Paris, conformément aux principes qui avaient présidé à la nouvelle organisation de toutes les municipalités de France. Aux termes de cette loi, l'action fut dévolue à un bureau, composé du maire directement élu par tous les citoyens actifs de Paris, et de seize administrateurs choisis par le conseil général de la commune parmi les membres du conseil municipal.

Comment le fut-elle sous la constitution de l'an III ?

Sous la constitution de l'an III et par application des règles posées par cette constitution, la loi du 19 vendémiaire an IV partagea la commune de Paris en douze municipalités cantonales, reliées entre elles par un bureau central.

Comment le fut-elle par la loi du 28 pluviôse an VIII ?

La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 16, établit en principe qu'à Paris, dans chacun des douze arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seraient chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. La représentation légale de la commune de Paris devait appartenir au préfet de la Seine, et la direction de la police municipale, au préfet de police.

Comment le fut-elle par la loi du 20 avril 1834 ?

Ce système fut maintenu et régularisé par la loi du 20 avril 1834. Aux termes des art. 11 et 12 de cette loi, l'action municipale était partagée entre le préfet de la Seine, le préfet de police et les maires et adjoints de chacun des douze arrondissements de Paris; le maire et les deux adjoints de chacun des douze arrondissements étaient choisis par le roi, sur une liste de douze candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement.

Comment le fut-elle après la révolution de 1848 ?

Deux arrêtés du gouvernement provisoire, l'un du 24 février 1848, et l'autre du 2 mars de la même année, en maintenant les maires et adjoints d'arrondissement, mirent à la tête de l'administration centrale de Paris, au lieu du préfet de la Seine, un maire assisté de deux adjoints. Le maire central de Paris eut sous sa dépendance la préfecture de police et releva directement du gouvernement. Ce fonctionnaire et ses deux adjoints, ainsi que le préfet de police, les maires et adjoints d'arrondissement, furent tous à la nomination pure et simple du gouvernement.

Comment l'est-elle aujourd'hui ?

191. L'état actuel des faits résulte de l'art. 14 de la loi du 5 mai 1855, combiné avec les dispositions de la loi du 16 juin 1859. Cette dernière loi a eu pour objet de porter les limites de Paris jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée, et de diviser son territoire ainsi agrandi en vingt arrondissements municipaux, au lieu de douze. Par conséquent, la municipalité active de Paris se compose aujourd'hui du préfet de la Seine, du préfet de police, d'un maire et de deux adjoints pour chacun des vingt arrondissements. Tous ces fonctionnaires sont directement nommés par le pouvoir exécutif.

Quelles sont les attributions municipales du préfet de la Seine ?

192. Le préfet de la Seine a l'administration économique et la représentation légale de la ville de Paris. Ce préfet ne participait pas, en ce qui concerne l'administration de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris, aux accroissements de pouvoir accordés aux préfets, en général, par le décret-loi du 25 mars 1852. Il y participe aujourd'hui, en vertu du décret du 9 janvier 1861 qui a fait cesser l'exception dont il avait été l'objet.

Quelles sont les attributions municipales du préfet de police ?

Le préfet de police a la direction de la police municipale. Ce préfet a toujours joui des accroissements de pouvoir résultant du dé-

cret-loi du 25 mars 1852, le département de la Seine n'ayant jamais été excepté de la règle commune, en ce qui concerne les matières de police.

Quelles sont les attributions des maires d'arrondissement à Paris?

Les maires d'arrondissement ont les attributions des autres maires, mais seulement pour les objets suivants :

1° L'état civil;
2° Les élections et le jury;
3° La garde nationale;
4° L'instruction primaire;
5° Les cultes;
6° Le commerce;
7° Les professions relatives à l'art de guérir;
8° L'assistance publique;
9° Les sépultures;
10° L'importation d'armes;
11° Le recrutement;
12° Les contributions.

Quelles sont les attributions des adjoints aux maires de Paris?

Les adjoints aux maires d'arrondissement exercent leurs fonctions comme tous les adjoints en général; mais leurs attributions sont nécessairement renfermées dans les mêmes limites que celles des maires auxquels ils sont attachés.

Quelle est la première origine de la commune de Lyon?

193. Lyon, quelle que soit l'origine de cette ville, qu'elle ait été fondée par une colonie rhodienne l'an 220 avant Jésus-Christ, ou par une colonie romaine, sous la conduite de Munatius Plancus, l'an 40 avant Jésus-Christ, devint incontestablement la plus importante cité des Gaules sous la domination de Rome et eut tous les avantages du régime municipal. Le chef de son administration porta, dès le moyen âge, le nom de *prévôt des marchands*, et ce nom lui fut conservé, ainsi qu'au chef de la municipalité parisienne, par l'édit d'août 1692.

Quel était le dernier état de la municipalité lyonnaise avant 1789?

Le dernier état de la municipalité lyonnaise, avant 1789, fut fixé par l'édit d'août 1764. D'après cet édit, le corps de ville de Lyon se composait du prévôt des marchands, de quatre échevins, de douze conseillers de ville et d'un procureur du roi. L'action n'appartenait qu'au prévôt des marchands, aux quatre échevins et au procureur du roi.

Comment fut-elle organisée en 1789?

Après 1789, l'organisation municipale de Lyon n'offrit rien d'exceptionnel; elle fut régie par les principes généraux, applicables à toutes les communes de France, tels qu'ils résultaient de la loi des 2-14 décembre 1789.

Comment le fut-elle sous la constitution de l'an III?

Sous la constitution de l'an III, la loi du 19 vendémiaire an IV divisa la commune de Lyon en trois municipalités cantonales, reliées entre elles par un bureau central; mais cette division ne lui était pas exclusivement propre : fondée sur le fait d'une population

supérieure à cent mille habitants, elle était appliquée par la même loi aux communes de Bordeaux et de Marseille.

Comment le fut-elle par la loi du 28 pluviôse an VIII, et, plus tard, par celle du 15 ventôse an XIII ?

L'art. 14 de la loi du 28 pluviôse an VIII institua, dans les villes de cent mille habitants et au-dessus, un maire et un adjoint, à la place de chaque municipalité partielle. Cette disposition, qui ne s'appliquait qu'aux communes de Lyon, Bordeaux et Marseille, fut plus tard abrogée. La loi du 15 ventôse an XIII fit rentrer l'administration municipale de ces trois villes sous l'empire des règles ordinaires. La loi du 21 mars 1831 la maintint sous le niveau du droit commun.

Comment l'est-elle aujourd'hui ?

194. Aujourd'hui, d'après la loi du 19 juin 1851, le décret réglementaire du 4 septembre de la même année et le décret-loi du 24 mars 1852, la municipalité active de Lyon, accrue par l'annexion des communes suburbaines de Vaise, la Guillotière et la Croix-Rousse, se compose du préfet du Rhône, d'un maire et de deux adjoints pour chacun des cinq arrondissements entre lesquels est partagé le territoire de la commune. Tous ces fonctionnaires sont à la nomination directe du gouvernement.

Quelles sont les attributions municipales du préfet du Rhône ?

195. Le préfet du Rhône a l'administration économique et la représentation légale de la commune de Lyon. Il en dirige aussi la police municipale, étant à la fois préfet d'administration et préfet de police.

Quelles sont les attributions des maires et adjoints d'arrondissement à Lyon ?

Les maires et adjoints des arrondissements municipaux de Lyon remplissent des fonctions analogues à celles des maires et adjoints des arrondissements municipaux de Paris. Ces fonctions, en ce qui concerne Lyon, ont été énumérées par le décret réglementaire du 17 juin 1852.

Quel est le motif pour lequel le pouvoir municipal a été restreint dans les communes du département de la Seine, autres que Paris, et en quoi consistent les restrictions qui y ont été apportées ?

196. Le département de la Seine, quoique le plus peuplé de France, est si peu étendu qu'on est fondé à le considérer comme ne comprenant que la seule ville de Paris, dont toutes les autres communes sont en quelque sorte des faubourgs. C'est pour ce motif, et parce que la tranquillité de la capitale est étroitement liée à celle du département dont elle est le chef-lieu, que toutes les communes de ce département ont été placées, par la loi du 10 juin 1853, sous l'autorité directe du préfet de police. Il en résulte que dans chacune de ces communes, le maire, au lieu d'être chef de la police municipale, ne conserve plus, sous ce rapport, que les attributions qui lui sont spécialement réservées.

Quelles sont les communes d'autres départements, où le pouvoir municipal a été restreint, et dans quelle mesure l'a-t-il été ?

197. Par les mêmes raisons qui ont fait étendre l'autorité directe du préfet de police à toutes les communes du département de la Seine, la même mesure ou une mesure analogue a été prise pour quelques communes situées dans d'autres départements. Les communes de Saint-Cloud, Enghien, Meudon et Sèvres, du département de Seine-et-Oise, ont été soumises, par l'arrêté du 3 brumaire an IX,

à l'autorité du préfet de police de Paris. La loi du 19 juin 1851 et le décret-loi du 24 mars 1852 ont chargé le préfet du Rhône de remplir les fonctions de préfet de police dans les communes de Calluire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Villenrbane, Vaux, Bron et Venissieux, du département du Rhône; ainsi que dans celles de Rillieux et Miribel, du département de l'Ain. Dans toutes ces communes, comme dans celles du département de la Seine, la direction de la police locale est retirée en principe au maire, pour être transférée à l'autorité préfectorale.

Quelle est la loi qui a restreint le pouvoir municipal dans les chefs-lieux de département ayant plus de quarante mille habitants, et quels sont les motifs de sa disposition ?

198. C'est dans le même sens et avec la même portée que l'article 50 de la loi du 5 mai 1855 a investi le préfet des fonctions de préfet de police dans les chefs-lieux de département, dont la population excède quarante mille âmes. Si le législateur a exigé ce chiffre de population, c'est qu'il a pensé qu'au-dessous, les nécessités de l'ordre public ne seraient ni assez urgentes ni assez graves pour justifier l'intervention directe du gouvernement. S'il a voulu, en outre, que la commune fût chef-lieu de département, c'est que l'action personnelle du préfet ne peut s'exercer hors de la ville où il réside.

Comment doit s'entendre la condition relative au chiffre de la population ?

Le chiffre de population, requis par la loi, est celui de quarante mille habitants. Les recensements quinquennaux, suivant les variations qu'ils constateront, pourront avoir pour effet d'augmenter ou de diminuer la liste des chefs-lieux où le pouvoir municipal devra être restreint. Ce qu'il importe de remarquer, c'est que le mot *population*, dans la pensée du législateur, s'applique à toute la population recensée, c'est-à-dire à la population fixe et flottante. Le rapport fait au Corps législatif en contient la déclaration expresse, au nom du gouvernement et de la commission.

Quelles sont les villes auxquelles s'appliquent aujourd'hui les conditions de la loi ?

Les seuls chefs-lieux de département, auxquels le dernier recensement quinquennal ait reconnu une population supérieure à quarante mille âmes, et qui soient par conséquent soumis à l'autorité du préfet comme préfet de police, sont les suivants : Amiens, Angers, Besançon, Bordeaux, Caen, Lille, Limoges, Marseille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nimes, Orléans, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Saint-Etienne, Rennes, Nice, Tours, Versailles. Parmi ces vingt-deux villes, les dix-sept premières ont eu leur police organisée par le décret du 26 septembre 1855 ; celle de Saint-Etienne, par un décret ultérieur du 8 mars 1856 ; celle de Rennes, par un autre décret du 29 août 1857. Quant aux trois dernières villes, l'organisation de leur police locale n'a encore fait l'objet d'aucun décret particulier.

Quelle est l'origine des communes en Algérie ?

199. La première origine des communes, en Algérie, remonte à l'ordonnance royale du 28 septembre 1847. Aux termes de l'art. 1er de cette ordonnance, les centres de population en Algérie peuvent être érigés en communes par actes du pouvoir exécutif, lorsqu'ils ont

acquis le degré de développement nécessaire. Conformément à ce principe, d'assez nombreuses communes ont été successivement créées en Algérie, soit par ordonnances royales, soit par décrets présidentiels, soit par décrets impériaux.

Quel est le caractère de l'institution communale en Algérie ?

Les communes algériennes sont toutes d'institution récente. L'organisation municipale n'existait point sous les gouvernements antérieurs à la conquête française. L'institution vraiment indigène était la tribu et non la commune. Il suit de là qu'en Algérie les communes ont beaucoup plus qu'en France le caractère de création législative et gouvernementale.

Comment est organisée l'administration active des communes d'Algérie ?

200. En Algérie, comme en France, chaque commune est administrée par un maire et un ou plusieurs adjoints, suivant les besoins du service. Le nombre des adjoints est fixé par le décret même qui institue la commune. D'après l'état actuel de la législation, tel qu'il résulte de l'art. 10 du décret du 27 octobre 1858, combiné avec l'art. 6 du décret du 10 décembre 1860, les maires et adjoints sont nommés par l'empereur, sur la proposition du gouverneur général et sous le contre-seing du ministre de la guerre, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement. Dans toutes les autres communes, ils sont nommés directement par les préfets.

Comment sont administrées les localités du territoire civil, non érigées en communes?

L'arrêté du pouvoir exécutif du 16 août 1848 avait posé en principe que tout le territoire civil de l'Algérie serait érigé en communes ; mais l'exécution de ce principe fut presque immédiatement suspendue. L'art. 11 de l'arrêté du 9 décembre 1848 maintint provisoirement l'institution des commissaires civils pour les territoires de chaque département, qui ne comportaient pas encore l'organisation communale. Cet état de choses continue toujours à exister, et l'institution d'un commissariat civil forme une sorte de préparation à l'établissement de l'organisation communale. Les localités du territoire civil, non érigées en communes, sont administrées et régies par un commissaire civil, dont le caractère tient à la fois de celui du maire et de celui du juge de paix. L'institution des commissariats civils remonte à 1842. Plusieurs localités peuvent être réunies sous l'autorité d'un seul commissaire civil. Les commissaires civils sont nommés par l'empereur de la même manière que les maires et adjoints des chefs-lieux de département et d'arrondissement de l'Algérie.

Existe-t-il des communes dans les colonies ?

201. Non-seulement les communes existent dans les colonies ; mais elles y sont aussi anciennes que l'occupation française. Les premiers colons, en s'y établissant et y prenant la place des populations indigènes, y introduisirent tout naturellement les institutions de leur mère-patrie et, avant tout, l'organisation communale. Les communes ont dans les colonies, comme en France, un caractère traditionnel et historique.

Comment y sont-elles administrées ?

202. Chaque commune, dans les colonies, est administrée par

un maire et des adjoints. Les maires et adjoints sont nommés par le gouverneur. Telle est la disposition formelle de l'art. 11 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 pour les trois grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. Une disposition semblable se trouve dans les ordonnances ou décrets concernant les autres colonies.

CHAPITRE VI.

DES COMMISSAIRES DE POLICE.

SOMMAIRE.

203. Définition des commissaires de police.
204. Leur origine.
205. Leur nombre.
206. Leur nomination et leur révocation.
207. Leurs attributions.
208. Commissaires généraux et centraux de police.
209. Commissaires spéciaux de police.
210. Commissaires cantonaux de police.
211. Règles spéciales pour Paris, Lyon et autres villes ou communes.
212. Règles spéciales pour l'Algérie et les colonies.

203. Les commissaires de police sont les auxiliaires et les subordonnés des maires, dans l'exercice de la police municipale.

Qu'entend-on par commissaires de police?

204. Dès le XIVe siècle, il exista, sous le nom de *commissaires au Châtelet de Paris*, des officiers dont les attributions étaient analogues à celles des commissaires de police. Un édit de novembre 1699 étendit cette institution à toutes les villes où siégeait un lieutenant général de police.

Quelle est la première origine des commissaires de police?

Les fonctions de commissaire de police avaient été érigées en titre d'office. Elles furent, pour ce motif, comprises en 1790 dans la suppression générale des offices de judicature ou de finances. La nécessité ne tarda pas à les faire rétablir, mais comme simples fonctions publiques et sans caractère de transmissibilité. Borné d'abord à la seule ville de Paris par l'art. 3, tit. IV de la loi des 21 mai - 27 juin 1790, le rétablissement des commissaires de police fut étendu en principe par la loi des 21-29 septembre 1791 à toutes les villes où le besoin s'en ferait sentir, soumis à des règles fixes par la loi du 19 vendémiaire an IV et définitivement organisé par celle du 28 pluviôse an VIII.

Comment les commissariats de police furent successivement supprimés et rétablis pendant l'époque révolutionnaire.

205. L'art. 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII porte qu'il y aura un commissaire de police dans les villes de cinq mille à dix mille habitants, et dans celles d'une population supérieure, un commissaire de police de plus par chaque excédant de dix mille habitants.

Quel est le nombre légal des commissaires de police?

206. En vertu de l'arrêté du 19 nivôse an VIII, tous les commis-

Par qui sont nommés et révoqués les

commissaires de police ?

saires de police indistinctement devaient être nommés et, par conséquent, révoqués par le chef du gouvernement. Cette disposition a été modifiée par le décret-loi du 25 mars 1852. D'après ce décret, ce sont les préfets qui, aujourd'hui, nomment et révoquent les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous. Un décret ultérieur, du 28 mars 1852, porte que les préfets feront la nomination sur une liste de trois candidats arrêtée par l'inspecteur général de police, et que la révocation, pour être définitive, devra être approuvée par le ministre de la police générale. Ces dispositions ont été virtuellement modifiées par la suppression des inspecteurs généraux de police et par la réunion de la police générale au ministère de l'intérieur. La liste des candidats se trouve ainsi abrogée, et c'est le ministre de l'intérieur qui est chargé d'approuver, s'il y a lieu, la révocation prononcée par le préfet. Même dans les villes où ils n'ont pas le droit de nommer et révoquer les commissaires de police, les préfets ont celui de les suspendre de leurs fonctions.

Quelles sont les conditions de nomination aux fonctions de commissaire de police ?

Aucune autre condition que la qualité de citoyen n'est légalement requise pour être nommé commissaire de police.

Les fonctions de commissaire de police sont-elles gratuites, comme celles de maire ou d'adjoint ?

A la différence des maires et des adjoints, les commissaires de police n'exercent pas des fonctions gratuites. Leur traitement est à la charge de la commune où ils sont établis, et fait partie des dépenses obligatoires de cette commune, ainsi que le prescrit le n° 8 de l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837.

En quoi consistent les attributions des commissaires de police ?

207. Les commissaires de police dépendent à la fois de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Dans l'ordre judiciaire, ils sont officiers de police judiciaire et organes du ministère public près les tribunaux de simple police. En cette double qualité, ils sont placés sous la surveillance et l'autorité des procureurs impériaux près les tribunaux de première instance et des procureurs généraux près les cours impériales. Leurs procès-verbaux font foi en justice jusqu'à preuve contraire, conformément à la règle générale écrite dans l'art. 154 du Code d'instruction criminelle.

Dans l'ordre administratif, ils sont officiers de police administrative, et chargés à ce titre de toutes les fonctions de police générale ou municipale, telles qu'elles sont énumérées dans l'arrêté du 12 messidor an VIII, relatif à la police de Paris. En leur qualité d'officiers de police générale, ils sont sous la dépendance des sous-préfets et des préfets. En leur qualité d'officiers de police municipale, ils sont aux ordres des maires.

Les commissaires de police sont-ils fonctionnaires publics proprement dits ?

Quelle que soit la diversité de leurs attributions, les commissaires de police sont toujours et essentiellement fonctionnaires publics proprement dits. Dans l'exercice du ministère public près les tribunaux de simple police, ils sont protégés par l'art. 222 du Code

pénal; car ils sont, sous ce rapport, de véritables magistrats. Dans l'exercice de leurs autres fonctions, ils sont converts par l'art. 6 de la loi du 25 mars 1822. Ils ont, en outre, mais seulement comme fonctionnaires de l'ordre administratif, la garantie de l'art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII.

Quelle est l'étendue de la juridiction de chaque commissaire de police?

Lorsqu'il y a plusieurs commissaires de police dans la même commune, l'arrondissement affecté à chacun d'eux a pour objet de spécialiser sa surveillance, mais non de limiter sa juridiction. En principe, d'après l'art. 10 de la loi du 19 vendémiaire an IV, la juridiction des commissaires de police s'appliquait à la totalité de la commune où ils étaient établis. Elle put, en outre, être étendue à tout ou partie des autres communes du même canton, conformément à l'art. 1er du décret-loi du 28 mars 1852. Un décret impérial du 17 janvier 1853, généralisant cette disposition, a posé en principe que dans tout canton où il existe un commissaire de police, quelle que soit la commune de sa résidence, sa juridiction s'étend à toutes les communes du canton. Aujourd'hui donc la juridiction des commissaires de police est essentiellement cantonale, au lieu d'être seulement communale. Elle comprend même toutes les communes de plusieurs cantons, si le siége du commissariat est une ville divisée en plusieurs cantons.

Qu'étaient les commissaires généraux de police institués par la loi du 28 pluviôse an VIII?

208. L'art. 14 de la loi du 28 pluviôse an VIII avait établi un commissaire général de police dans les villes de cent mille habitants et au-dessus. Ce fonctionnaire avait sous ses ordres les commissaires de police, était lui-même subordonné au préfet, mais néanmoins devait exécuter les ordres qu'il recevait immédiatement du ministre chargé de la police. Il était nommé par le chef du gouvernement, aux termes de l'art. 18 de la loi précitée.

L'arrêté du 5 brumaire an IX détermina les fonctions des commissaires généraux de police. Celui du 29 germinal de la même année y ajouta la police de la Bourse ainsi que celle à exercer sur les agents de change et courtiers. Le décret impérial du 17 frimaire an XIV y ajouta, en outre, la police des théâtres, mais seulement par rapport aux ouvrages représentés. En même temps que les attributions des commissaires généraux de police étaient précisées et étendues, leur institution était appliquée à des villes d'une population inférieure à cent mille habitants. Tel fut l'objet de la loi du 9 floréal an XI et du décret impérial du 23 fructidor an XIII. Enfin, le décret impérial du 25 mars 1811 fixa définitivement les villes où seraient établis les commissaires généraux de police, étendit leurs attributions à tout le département dans lequel ils seraient placés, et les rattacha hiérarchiquement à l'organisation générale de la police.

Quand furent supprimés les commissaires généraux de poli-

Le décret impérial du 28 mars 1815 supprima les commissaires généraux de police. Ils n'ont pas été rétablis, depuis lors, sous leur

ce, et comment ils ont été remplacés par les commissaires centraux?

nom primitif et avec le caractère départemental que leur avait donné le décret de 1811; mais il est passé en usage d'instituer dans les villes importantes un *commissaire central de police* qui, pour les matières de police générale, est le subordonné direct du préfet, et a sous ses ordres les commissaires de police de la commune où il siége. Ce fonctionnaire est nommé et révoqué par le chef de l'Etat.

Le décret impérial du 5 mars 1853 avait autorisé la création, dans les chefs-lieux de département, d'un commissaire de police départemental dont la juridiction s'étendrait sur tout le département; mais ce décret n'a reçu qu'une exécution transitoire, et aujourd'hui les commissaires centraux de police sont tout ce qui reste de l'institution des commissaires généraux. Ajoutons seulement qu'indépendamment des commissaires centraux des grandes villes, il existe dans les chefs-lieux d'arrondissement les plus importants un commissaire central dont l'autorité s'étend sur tous les commissaires de police de l'arrondissement.

Qu'étaient les commissaires spéciaux de police institués par le décret du 25 mars 1811, et quand furent-ils supprimés?

209. Les commissaires spéciaux de police avaient été créés par le décret impérial du 25 mars 1811, pour servir d'intermédiaires entre les commissaires généraux de police et les commissaires particuliers des villes. Ils furent supprimés par le décret impérial du 28 mars 1815. Ils n'ont jamais été rétablis avec leur caractère primitif.

Que sont aujourd'hui les commissaires spéciaux de police?

Aujourd'hui l'on désigne sous le nom de *commissaires spéciaux de police* les commissaires spécialement chargés de la police des chemins de fer. Cette institution avait été créée en principe par l'ordonnance royale du 15 novembre 1846; mais elle n'a été définitivement organisée que par le décret du 22 février 1855. Aux termes de ce décret, la surveillance des chemins de fer et de leurs dépendances est exercée par des commissaires de police, dont la résidence est déterminée par les décrets de nomination. Ces commissaires sont sous l'autorité immédiate des préfets, et ont des inspecteurs de police pour auxiliaires et subordonnés directs. Les pouvoirs des uns et des autres s'étendent, en principe, à toute la ligne à laquelle ils sont attachés; mais les décrets de nomination peuvent désigner les sections de la ligne sur lesquelles s'exercera plus particulièrement leur juridiction. Antérieurement au décret du 22 février 1855, la police des chemins de fer était confiée à des commissaires et sous-commissaires de surveillance administrative. Ces commissaires et sous-commissaires continuent toujours à exister; mais leurs fonctions sont aujourd'hui limitées à la surveillance administrative de l'exploitation. Leur institution a successivement fait l'objet de l'arrêté du 29 juillet 1848, de la loi du 27 février 1850, du décret réglementaire du 27 mars 1851 et du décret-loi du 22 mars 1852.

En quoi consiste l'institution des com-

210. L'institution des *commissaires cantonaux de police* est toute

missaires cantonaux de police ?

récente. Elle ne date que du décret-loi du 28 mars 1852. Aux termes de ce décret, il pourra être établi, lorsque le besoin s'en fera sentir dans les cantons où il n'existe pas de commissaire de police, un fonctionnaire de ce nom, dont la juridiction s'étendra à toutes les communes du canton et qui, sauf les exceptions autorisées, résidera au chef-lieu. Le ministre de la police générale, aujourd'hui de l'intérieur, désigne successivement ceux des cantons qui devront être, chaque année, pourvus d'un commissaire de police. Un décret impérial du 17 janvier 1853, procédant par mesure générale, a institué sept cent trente-huit de ces fonctionnaires et fixé, pour chacun d'eux, la commune de sa résidence. Il a, en outre, étendu la juridiction de quelques-uns d'entre eux à deux cantons, au lieu d'un seul. Le traitement des commissaires cantonaux est pour partie à la charge des communes ; pour partie, à celle de l'Etat. Leur nomination et leur révocation sont soumises aux mêmes règles que la nomination et la révocation des commissaires de police ordinaires. Les attributions des uns et des autres présentent les mêmes caractères et sont régies par les mêmes principes.

Quelles sont les règles spéciales, applicables aux commissaires de police de Paris ?

211. La loi des 21 mai - 27 juin 1790 avait divisé la ville de Paris, par rapport à sa municipalité, en quarante-huit parties, sous le nom de *sections*, et institué un commissaire de police dans chacune des quarante-huit sections. La loi du 19 vendémiaire an IV maintint les quarante-huit commissaires de police de Paris, sous le nom de commissaires de quartier. Ce nombre fut aussi conservé par la loi du 28 pluviôse an VIII et n'a été changé qu'en vertu de la loi du 16 juin 1859, qui a divisé le territoire de Paris agrandi en vingt arrondissements municipaux, au lieu de douze. Le nombre des sections ou quartiers ayant dû en conséquence être porté de quarante-huit à quatre-vingts, celui des commissaires de police a reçu en principe le même accroissement. Ainsi, le nombre des commissaires de police de Paris est fixé d'une manière absolue, au lieu d'être exactement proportionnel à la population comme dans les autres communes.

En outre, les commissaires de police de Paris sont sous les ordres directs du préfet de police, et non sous ceux des maires.

Quelles sont les règles spéciales applicables aux commissaires de police de Lyon et de diverses autres villes ou communes ?

A Lyon, ainsi que dans toutes les villes et communes où le pouvoir municipal est restreint, conformément à ce que nous avons dit sous les nos 196, 197 et 198, le nombre des commissaires de police est fixé par le gouvernement d'une manière discrétionnaire et absolue. Comme à Paris, ils sont sous les ordres directs de l'autorité préfectorale; mais restent néanmoins les subordonnés du maire, pour les attributions de police expressément réservées à ce fonctionnaire.

Existe-t-il des commissaires de police en

212. En Algérie, comme en France, il existe des commissaires de police dans toutes les communes où les besoins du service en

Algérie et par qui sont-ils nommés ?

exigent l'institution. Aux termes de l'art. 10 du décret du 27 octobre 1858, combiné avec l'art. 6 du décret du 10 décembre 1860, les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous sont nommés directement par les préfets. Ceux des villes d'une population supérieure sont nommés par décret impérial, sur la proposition du gouverneur général et sous le contre-seing du ministre de la guerre. Comme on le voit, c'est une distinction analogue à celle qui est établie pour les commissaires de police de la métropole.

Qu'en est-il aux colonies ?

L'institution des commissaires de police existe aussi dans les colonies, lorsqu'elle y est jugée nécessaire. Ces fonctionnaires y sont nommés par le gouverneur, conformément à ce qui a lieu pour les maires et les adjoints.

TITRE II.

DES AGENTS AUXILIAIRES.

SOMMAIRE.

213. Notion générale des agents auxiliaires.
214. Première division des agents auxiliaires.
215. Agents auxiliaires généraux.
216. Administrations centrales des ministères.
217. Administrations financières.
218. Autres administrations générales.
219. Agents auxiliaires départementaux.
220. Agents auxiliaires communaux.
221. Agents auxiliaires algériens.
222. Agents auxiliaires coloniaux.
223. Deuxième division des agents auxiliaires.
224. Troisième division des agents auxiliaires.

Les agents auxiliaires sont-ils fonctionnaires publics proprement dits ou simples employés ?

213. Les agents auxiliaires sont placés auprès des agents directs et sous leurs ordres, pour préparer et faciliter leur travail. Ils n'ont ni caractère officiel, ni responsabilité vis à vis du public. Ils ne sont que des instruments, mais des instruments indispensables à la marche de l'administration et qui supposent toujours une sérieuse aptitude, souvent une haute intelligence. Ils ne sont pas fonctionnaires publics proprement dits, toute fonction publique, dans son sens vrai et complet, emportant caractère et responsabilité vis à vis du public. Ils ne font que concourir indirectement à l'exercice des fonctions que remplissent les agents directs. C'est de là que leur vient le nom d'*employés*, qui exprime parfaitement la nature de leurs attributions et leur subordination nécessaire aux agents directs dont ils sont les auxiliaires.

Comment se divisent les agents auxiliaires,

214. La première et la plus importante division des agents auxiliaires a pour objet de les relier à la hiérarchie des agents directs,

de les classer relativement aux fonctions de ces agents. Sous ce rapport, les agents auxiliaires sont ou *généraux*, c'est-à-dire attachés aux agents directs de l'administration générale; ou *départementaux*, c'est-à-dire attachés aux agents directs de l'administration départementale; ou *communaux*, c'est-à-dire attachés aux agents directs de l'administration communale; ou *algériens*, c'est-à-dire attachés aux agents directs de l'administration algérienne; ou *coloniaux*, c'est-à-dire attachés aux agents directs de l'administration coloniale.

Par rapport aux agents directs?

215. Les agents auxiliaires généraux comprennent les administrations centrales des divers ministères, et, dans les départements, les employés des diverses administrations générales. De là, cette division admise dans tous les ministères d'ordre administratif entre le service central et le service départemental.

Quelles sont les diverses classes d'agents auxiliaires généraux?

216. L'organisation centrale de chaque ministère est fixée ou modifiée par décret impérial, conformément au principe écrit dans l'art. 7 de la loi du 24 juillet 1843.

Quelles sont les règles communes à toutes les administrations centrales de ministère?

Chaque administration centrale de ministère comprend habituellement un secrétaire général, des chefs de division, des chefs de bureau, des sous-chefs de bureau, des employés désignés, selon la nature de leur emploi, sous les divers noms de rédacteurs, de commis principaux, de commis d'ordre, de simples commis, d'expéditionnaires, et enfin des surnuméraires. Quelquefois le secrétariat général forme une des divisions partielles de l'administration centrale, et alors le chef du secrétariat général n'est qu'un chef de division. Dans certains ministères, les chefs de division prennent le nom de directeurs. Dans d'autres, il existe simultanément des directeurs, et des chefs de division; les directeurs, dans ce cas, ou bien ont plusieurs divisions sous leurs ordres, ou bien sont les chefs des divisions les plus vastes et les plus importantes. De même, on désigne quelquefois sous le nom de chefs de section, soit les chefs de plusieurs bureaux réunis, soit les chefs des bureaux les plus importants. Enfin, indépendamment des surnuméraires, divers ministères ont des attachés, c'est-à-dire des aspirants aux fonctions d'agent direct de l'administration.

Quelle que soit la diversité d'organisation des administrations centrales des ministères, les directeurs, chefs de division et chefs de section, sont les seuls employés qui travaillent directement avec leur ministre. Ce sont aussi les seuls qui soient nommés et révoqués par le chef de l'Etat. Tous les autres employés des administrations centrales sont à la nomination et à la révocation des ministres.

217. Le ministère des finances, indépendamment de son administration centrale proprement dite, comprend d'autres administrations centrales pour les principales branches du service financier.

Quelles sont les administrations désignées sous le nom d'administrations financières?

Ces administrations centrales, dépendances et annexes du ministère des finances, sont désignées sous le nom générique et commun *d'administrations financières*. Ce sont les administrations suivantes :

1° La caisse d'amortissement et celle des dépôts et consignations ;

2° L'enregistrement, le timbre et les domaines ;

3° Les contributions directes ;

4° Les contributions indirectes et les douanes ;

5° Les tabacs ;

6° Les postes ;

7° Les forêts.

D'après quelles règles sont organisés le service central et le service départemental des administrations financières ?

Le chef de chacune de ces administrations financières porte le titre de directeur ou de directeur général. Il a immédiatement sous ses ordres un certain nombre d'administrateurs qui composent avec lui le conseil d'administration du service financier dont il est chargé.

L'organisation centrale des administrations financières est fondée sur les mêmes bases que l'organisation centrale des ministères. Le directeur et les administrateurs de chaque administration financière sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat. Les lois et les règlements déterminent, parmi les autres employés, ceux qui doivent être nommés et révoqués, soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des finances, soit par le directeur.

Outre son organisation centrale, l'administration générale des finances a des agents départementaux qui exécutent ses ordres et correspondent avec elle. Ces agents sont, dans chaque département, le receveur général et le payeur ; dans chaque arrondissement, le receveur particulier des finances ; dans chaque ressort de perception, le percepteur des contributions directes.

Parmi les administrations particulières annexées au ministère des finances, l'administration de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts et consignations est la seule qui ait, dans les départements, les mêmes agents et correspondants que l'administration générale des finances. Toutes les autres administrations financières ont un service départemental qui leur est propre. Les employés de ce service, dont le nombre et les qualifications varient suivant le caractère et l'objet de chaque administration financière, sont partout rattachés à des chefs territoriaux qui centralisent leur travail et leur transmettent les ordres de l'autorité supérieure. Ces chefs sont pour l'enregistrement, le timbre et les domaines, pour les contributions directes, pour les contributions indirectes et les douanes, le directeur de département de chacune de ces trois administrations ; pour les tabacs, le directeur de chaque manufacture impériale de tabacs ; pour les postes, le directeur comptable de chaque département ; pour les forêts, le conservateur de chaque conservation. Les chefs territoriaux de chaque administration finan-

cière sont nommés et révoqués par l'empereur. Parmi les autres employés, les lois et les règlements déterminent ceux qui doivent être nommés et révoqués, soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des finances, soit par le directeur général, soit par les préfets. Quelle que soit la variété de leur organisation intérieure, toutes les administrations financières ont cela de commun, qu'à leur entrée se trouve placé un surnumérariat fortement constitué et basé sur le principe, ou du concours, ou au moins d'un examen préalable. L'administration des forêts a, en outre, la garantie d'une école spéciale au début de sa hiérarchie administrative.

Quelles sont, outre les administrations financières, les principales administrations générales ayant un service départemental?

218. Tous les ministres ont, comme celui des finances, leur service départemental; mais ce service départemental ne constitue pas toujours un service spécial, ni même un service administratif proprement dit. Ainsi le service départemental du ministère de l'intérieur se confond avec l'administration générale du pays. Ainsi encore, les services départementaux de la justice, des cultes, de l'instruction publique, de l'agriculture et du commerce ne forment pas en totalité des services vraiment administratifs. Les membres du clergé des divers cultes qui ne sont attachés à aucune circonscription territoriale ni à aucun établissement public, ne sont ni agents du gouvernement, ni même fonctionnaires publics. Ceux qui sont attachés aux circonscriptions territoriales ou aux établissements publics sont bien fonctionnaires publics; mais ils ne sont ni agents directs, ni agents auxiliaires du gouvernement, l'ordre spirituel étant essentiellement distinct de l'ordre temporel. De même, les magistrats judiciaires sont incontestablement fonctionnaires publics; mais ils ne sont ni agents directs, ni agents auxiliaires du gouvernement, la justice se rendant d'après la loi et non d'après les injonctions de l'autorité. De même enfin, les professeurs qui, dans les facultés, les écoles supérieures ou spéciales et les lycées, enseignent au nom, aux frais et sous la surveillance de l'Etat, les diverses branches des connaissances humaines, sont aussi des fonctionnaires publics nationaux; mais ils ne sont ni ne peuvent être agents du gouvernement, la science se créant, se développant et se transformant par les efforts individuels des hommes de génie, et non par ordre supérieur. En résumé, les trois grands corps du clergé, de la magistrature et du professorat sont nécessairement en dehors de l'ordre administratif proprement dit : seules, l'administration et la surveillance de l'enseignement public peuvent y rentrer et y rentrent en effet.

Par une distinction semblable, l'ordre administratif ne comprend, dans les services départementaux des ministères de la guerre et de la marine, que les agents spécialement chargés de la partie administrative.

Enfin, le service extérieur du ministère des affaires étrangères se

compose d'agents qui ne sont pas de simples auxiliaires, mais des agents directs, de véritables fonctionnaires, dans la plus haute acception de ces mots, puisqu'ils représentent la nation elle-même vis à vis des puissances étrangères près desquelles ils sont accrédités.

En tenant compte des observations qui précèdent, on reconnait qu'en dehors des administrations financières, les seules administrations générales qui aient un service départemental rentrant dans le cadre administratif sont les suivantes :

1° L'administration de l'instruction publique;
2° L'administration des ponts et chaussées;
3° L'administration des mines;
4° L'administration des lignes télégraphiques;
5° L'administration des haras;
6° L'administration générale de l'armée de terre;
7° L'administration générale de l'armée de mer.

Comment est organisé le service départemental de l'instruction publique ?

L'administration de l'instruction publique a pour agents départementaux un recteur dans chaque ressort d'académie, un doyen dans chaque faculté, un directeur dans chaque école supérieure ou spéciale, un proviseur et un censeur dans chaque lycée, un principal dans chaque collége. Les recteurs sont nommés et révoqués par l'empereur. Les lois et règlements déterminent, parmi les autres agents, ceux qui doivent être nommés et révoqués par l'empereur, ceux qui doivent l'être par le ministre de l'instruction publique. Chacun des agents précités a sous ses ordres, pour la partie administrative, un nombre plus ou moins considérable d'employés, dont quelques-uns tels que les secrétaires d'académie et ceux de faculté, sont directement rétribués sur les fonds du trésor public; mais dont la plupart le sont, soit au moyen de frais de bureau alloués aux agents, soit à l'aide des ressources particulières aux établissements. Le service administratif de l'instruction publique est essentiellement fondé sur l'obtention préalable de certains grades, exigés de ceux qui veulent y entrer avec titre et caractère officiels.

Comment sont organisés le service départemental des ponts et chaussées et celui des mines ?

L'administration des ponts et chaussées a pour agents départementaux un ingénieur en chef par département, avec plus ou moins d'ingénieurs ordinaires, suivant l'étendue des besoins; et, en outre, un certain nombre d'ingénieurs en chef et d'ingénieurs ordinaires pour les services spéciaux, tels que navigation, canaux, chemins de fer. Les ingénieurs ont sous leurs ordres, soit pour la tenue des bureaux, soit pour la surveillance des travaux, des conducteurs, piqueurs et cantonniers.

L'administration des mines a pour agents départementaux un ingénieur en chef par arrondissement de mines, avec plus ou moins d'ingénieurs ordinaires, suivant l'étendue des besoins. Les ingénieurs ont sous leurs ordres, soit pour la tenue des bureaux, soit

pour la surveillance des exploitations, des agents désignés sous le nom de gardes-mines.

L'administration des ponts et chaussées et celle des mines sont soumises à des règles communes. Elles dépendent toutes deux du ministère des travaux publics. Dans l'une et dans l'autre, les ingénieurs de tout grade sont nommés et révoqués par décret impérial. Parmi les agents secondaires, les conducteurs et les gardes-mines sont nommés et révoqués par arrêté ministériel. Quant aux piqueurs et cantonniers, leur nomination et leur révocation appartenaient au ministre; mais le décret-loi du 25 mars 1852 en a investi les préfets. Enfin, les deux services des ponts et chaussées et des mines ont encore cela de commun que, des deux parts, les ingénieurs se recrutent parmi les élèves sortis de l'école Polytechnique, et les agents secondaires par voie d'examens préalables.

Comment est organisé le service départemental des lignes télégraphiques?

L'administration des lignes télégraphiques a successivement fait l'objet des ordonnances royales du 24 août 1833 et du 11 août 1844, ainsi que des décrets du 1er juin 1854, du 24 juin 1857, du 29 novembre 1858 et du 15 décembre 1860. D'après l'ensemble de ces décrets, qui ont eu pour but de pourvoir aux besoins créés par la substitution de la télégraphie électrique à la télégraphie aérienne, l'administration des lignes télégraphiques forme une des directions générales du ministère de l'intérieur. Elle a pour agents départementaux des directeurs divisionnaires et des directeurs de station, indépendamment d'employés secondaires, plus ou moins nombreux suivant les exigences du service. Le directeur général est nommé par l'empereur. Tous les autres employés sont nommés par le ministre de l'intérieur ou par le directeur général, suivant les distinctions prescrites par le décret du 29 novembre 1858.

Comment est organisé le service départemental des haras?

L'administration des haras est aujourd'hui régie par le décret du 19 décembre 1860. Elle forme une direction générale placée dans les attributions et sous l'autorité du ministère d'État. Elle a pour agents départementaux les directeurs de dépôts d'étalons, indépendamment d'employés secondaires, dont le nombre est en rapport avec les besoins du service. Le directeur général est nommé par l'empereur. Le décret précité du 19 décembre 1860 détermine, parmi les autres employés, ceux qui doivent être nommés par le ministre d'État ou par le directeur général.

Comment est organisé le service départemental de l'administration militaire?

L'administration générale de l'armée de terre a pour agents départementaux les intendants divisionnaires, avec plus ou moins de sous-intendants et de sous-intendants adjoints, suivant l'étendue des divisions. Le corps de l'intendance a sous ses ordres les officiers des divers services administratifs de l'armée, tels que les vivres, les hôpitaux et autres semblables. Il avait, en outre, pour le travail intérieur des bureaux, des commis *entretenus*, c'est-à-dire compris dans les cadres réglementaires, et des commis auxiliaires. Les uns

et les autres ont été rattachés au personnel des services administratifs de la guerre, dont ils forment aujourd'hui des sections spéciales, en vertu du décret impérial du 1er novembre 1853. Le corps de l'intendance fait partie de l'état-major général et se recrute parmi les officiers de l'armée. Les intendants de tous grades sont nommés par le chef de l'État, et soumis à toutes les règles concernant la position des officiers. Les lois et règlements déterminent ceux d'entre les agents secondaires qui sont nommés et révoqués, soit par l'empereur, soit par le ministre de la guerre, soit par les intendants divisionnaires. Les sous-intendants militaires sont suppléés d'office, sauf pour les cas formellement exceptés : 1° dans toutes les places où il y a un major de place, par cet officier; 2° dans les autres places de guerre, par les commandants de place; 3° dans les villes qui ne sont pas places de guerre, par le secrétaire général de la préfecture ou par un conseiller de préfecture que désigne le préfet, si c'est un chef-lieu de département ; par le sous-préfet, si c'est un chef-lieu d'arrondissement; par le maire, si ce n'est ni un chef-lieu de département ni un chef-lieu d'arrondissement.

Comment est organisé le service départemental de l'administration maritime ?

L'administration générale de l'armée de mer a pour agents départementaux les préfets maritimes, avec plus ou moins de commissaires de la marine, suivant l'étendue des besoins. La France est divisée en cinq arrondissements maritimes, ayant pour chefs-lieux les grands ports militaires de Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon. Chaque arrondissement comprend plusieurs sous-arrondissements, et chaque sous-arrondissement plusieurs quartiers, indépendamment d'autres subdivisions inférieures. A la tête de chaque arrondissement maritime est un préfet, dont le siége est au chef-lieu de l'arrondissement. Les préfets maritimes sont nommés et révoqués par l'empereur. Ils sont choisis, ou parmi les officiers de marine, ou dans le corps du commissariat de la marine. Le commissariat de la marine, qui est pour l'armée de mer ce qu'est l'intendance militaire pour l'armée de terre, embrasse dans son vaste cadre des commissaires généraux, des commissaires, des commissaires adjoints, des sous-commissaires, des aides-commissaires. Tous les grades, dans le commissariat de la marine, sont conférés par l'empereur. Ce corps se recrute au moyen d'examens préalables. Les commissaires de la marine ont, pour le travail intérieur des bureaux, des commis de marine et des écrivains. Les règlements désignent ceux d'entre ces agents qui sont nommés et révoqués par le ministre de la marine, ceux qui le sont par les préfets maritimes ou par d'autres fonctionnaires supérieurs.

Quels sont les agents auxiliaires départementaux ?

219. Les agents auxiliaires départementaux sont principalement les employés des bureaux de préfecture et de sous-préfecture. Leur

Digitized by Google

nomination et leur révocation appartiennent aux préfets. Les bureaux des préfectures et des sous-préfectures sont organisés sur le modèle de ceux des ministères, mais avec un moindre développement, à raison de la moindre étendue du service. Les employés des préfectures et sous-préfectures sont rétribués sur les frais d'administration alloués aux préfets et sous-préfets.

Quels sont les agents auxiliaires communaux ?

220. Les agents auxiliaires communaux sont, indépendamment des commis attachés aux bureaux des mairies, tous les employés dont le caractère est municipal et dont le traitement est payé sur les fonds communaux. Conformément au principe écrit dans l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837, les agents de cet ordre sont, à moins d'exception expresse, nommés et révoqués par les maires. Les bureaux de mairie ne comprennent, dans les petites communes, que le secrétaire de la mairie ; dans les communes plus importantes, ils sont organisés sur le modèle de ceux des préfectures et des sous-préfectures, et leur organisation est d'autant plus complète que la commune est à la fois plus populeuse et plus riche.

Quels sont les agents auxiliaires algériens ?

221. Au siége du gouvernement général de l'Algérie, se trouvent un sous-gouverneur, destiné à suppléer le gouverneur général, en cas d'absence, et un directeur général de l'administration civile. Sous la direction de ces deux hauts fonctionnaires existent des bureaux organisés d'une manière analogue à ceux des divers ministères métropolitains. Chaque préfecture, chaque sous-préfecture, chaque mairie, ont aussi des bureaux du même genre que ceux des circonscriptions correspondantes en France.

Quels sont les agents auxiliaires coloniaux ?

222. Le gouverneur de chaque grande colonie, notamment de celles qui ont fait l'objet du sénatus-consulte du 3 mai 1854, a près de lui un ordonnateur et un directeur de l'intérieur. Il a, en outre, des bureaux analogues à ceux des préfectures, de même que chaque commune en a d'analogues à ceux des mairies métropolitaines. Une organisation semblable existe aussi dans les petites colonies, autant que le comportent leur étendue et leur population.

Comment se divisent les agents auxiliaires, par rapport aux lieux où ils remplissent leur emploi ?

223. Les agents auxiliaires, considérés par rapport aux lieux où ils remplissent leur emploi, se divisent en *intérieurs* et *extérieurs*. Les premiers, qu'on pourrait aussi appeler sédentaires, sont chargés des bureaux de tout ordre, et comprennent les nombreuses catégories d'employés que nous venons de parcourir. Les seconds, spécialement préposés à la surveillance et au contrôle, se transportent périodiquement ou accidentellement sur tous les points du territoire soumis à leur vérification.

Quelles sont les principales classes d'inspections administratives ?

Cette seconde classe d'employés a des ramifications non moins étendues que la première. Nous nous bornerons à en signaler les principales.

L'inspection générale des finances est composée d'agents chargés

de vérifier tous les services financiers, ainsi que la gestion et les caisses des comptables. Chaque administration financière a, en outre, sous les noms d'inspecteur, sous-inspecteur, vérificateur, contrôleur, des corps d'inspection qui lui sont propres.

L'administration de l'instruction publique a des inspecteurs généraux pour l'instruction supérieure, pour l'instruction secondaire et pour l'instruction primaire. Elle a en outre des inspecteurs d'académie et des inspecteurs spéciaux pour l'instruction primaire.

L'administration des cultes a des inspecteurs généraux pour les travaux ordinaires ou extraordinaires aux édifices diocésains, en vertu du décret impérial du 7 mars 1853.

L'administration des ponts et chaussées et celle des mines ont des inspecteurs généraux divisés en deux classes. Il existe, en outre, des inspecteurs généraux pour la surveillance de l'exploitation commerciale et le contrôle de la gestion financière des compagnies de chemin de fer.

L'administration de l'armée de terre a ses inspecteurs généraux des services administratifs. Celle de l'armée de mer avait naguère son corps des contrôleurs de la marine, qu'un décret impérial du 12 janvier 1853 a remplacé par l'institution d'un corps d'inspection de la marine. Elle a en outre ses inspecteurs généraux pour les constructions navales.

Les services administratifs ressortissant au ministère de l'intérieur sont surveillés par un corps d'inspecteurs généraux, séparément affectés aux prisons, aux établissements de bienfaisance et aux asiles d'aliénés. L'administration des lignes télégraphiques a des inspecteurs généraux et des inspecteurs locaux. Les préfectures elles-mêmes sont soumises à une inspection par des conseillers d'Etat, aux termes d'un décret impérial du 2 février 1853.

Le service de l'agriculture et du commerce a des inspecteurs généraux pour l'agriculture, pour les écoles vétérinaires et pour les écoles d'arts et métiers.

Le ministère d'Etat a des inspecteurs pour les beaux-arts et pour les monuments historiques. Il a aussi des inspecteurs généraux pour les bâtiments civils, et des inspecteurs généraux pour les haras.

Enfin, le ministère de la police générale avait des inspecteurs généraux et des inspecteurs spéciaux, à titre permanent et avec ressort territorial, aux termes du décret du 30 janvier 1852. Le décret du 5 mars 1853 les a remplacés par des inspecteurs temporaires, désignés selon les circonstances ou les besoins du service. Ces inspecteurs ressortissent au ministère de l'intérieur, depuis que le décret du 21 juin 1853 a supprimé le ministère de la police générale et en a réuni les attributions à celui de l'intérieur. Leurs fonctions ont été, par voie de conséquence, réunies à celles des inspecteurs des préfectures, aux termes du décret du 23 juillet 1853.

Tout cet immense corps de l'inspection administrative est dominé

par cette règle commune, que ceux de ses membres qui ont le titre permanent d'inspecteur général sont, à moins d'exception formelle, nommés et révoqués par l'empereur. Quant aux autres, les lois et règlements déterminent ceux qui sont nommés et révoqués soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre compétent, soit par le directeur général des administrations respectives.

Comment se divisent les agents auxiliaires, par rapport à leur degré d'autorité ?

224. Les agents auxiliaires, considérés par rapport à leur degré d'autorité, se divisent en deux grandes classes : ceux qui n'ont aucun caractère officiel et ceux qui ont titre et qualité dans certains cas et vis à vis de certaines personnes. Parmi les seconds, nous citerons notamment les chefs territoriaux des administrations financières, les ingénieurs en chef des ponts et chaussées, les ingénieurs en chef des mines, les recteurs d'académie, les intendants militaires, les préfets maritimes et le corps entier de l'inspection administrative, sous toutes les formes et à tous les degrés. Quelques-uns même, tels que les ingénieurs des ponts et chaussées, les intendants militaires et les préfets maritimes, ont la qualité d'ordonnateurs de certaines dépenses, à l'exemple des agents directs proprement dits.

En résumé, les agents auxiliaires de la première classe ne sont, dans toute la force du terme, que de simples employés. Ceux de la seconde, au contraire, ont un caractère supérieur : ils participent à quelques-unes des prérogatives des agents directs; ils sont des *agents directs imparfaits*, et peuvent, par conséquent, être à bon droit qualifiés de fonctionnaires publics, comme il est d'usage de le faire.

LIVRE III

DES CONSEILS ADMINISTRATIFS.

SOMMAIRE.

225. Principe de l'administration consultative.
226. Première division des conseils administratifs.
227. Conseils administratifs généraux.
228. Conseils administratifs départementaux.
229. Conseils administratifs communaux.
230. Conseils administratifs algériens.
231. Conseils administratifs coloniaux.
232. Deuxième division des conseils administratifs.
233. Conseils purement consultatifs.
234. Conseils de gestion.
235. Conseils de répartition.
236. Conseils contentieux.
237. Division de ce livre.

Quel est le principe de l'administration consultative, comme étant distincte et séparée de l'administration active ?

225. La loi du 28 pluviôse an VIII a, pour la première fois, séparé d'une manière nette et précise la délibération de l'action. Elle a fondé l'action sur l'unité, la délibération sur le nombre. En conséquence, de même qu'un seul fonctionnaire dirige l'action à ses divers degrés, un ou plusieurs corps, parallèlement à lui, pourvoient à la délibération qui prépare, éclaire ou contrôle ses actes.

Comment se divisent les conseils administratifs, par rapport aux agents directs ?

226. Les conseils administratifs, par rapport aux agents directs près desquels ils sont placés, se divisent en *généraux*, *départementaux*, *communaux*, *algériens et coloniaux*, suivant qu'ils sont attachés aux agents directs de l'administration générale, départementale, communale, algérienne ou coloniale.

Quels sont les principaux conseils administratifs généraux ?

227. Les conseils administratifs généraux sont :

1° Pour l'empereur, le conseil des ministres, le conseil privé et le conseil d'Etat ;

2° Pour le ministre de la justice, le conseil d'administration de la justice ; le conseil du sceau des titres ;

3° Pour le ministre de l'instruction publique et des cultes, le conseil d'administration des cultes et le conseil impérial de l'instruction publique ;

4° Pour le ministre de l'intérieur, le conseil supérieur des directeurs généraux du ministère, le conseil des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance, des prisons et des asiles d'aliénés,

et la commission consultative de l'administration des lignes télégraphiques;

5° Pour le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, le conseil général de l'agriculture, celui des manufactures, celui du commerce; le conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie; le conseil général des ponts et chaussées, et celui des mines; le comité consultatif des chemins de fer;

6° Pour le ministre de la guerre, le comité central de tous les directeurs de l'administration centrale, et les comités spéciaux de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie, des fortifications, d'administration, du corps d'état-major et de la gendarmerie;

7° Pour le ministre de la marine et des colonies, le conseil d'amirauté et le conseil des travaux de la marine; le comité consultatif des colonies;

8° Pour le ministre des finances, les conseils d'administration des diverses régies financières et la commission des monnaies;

9° Pour le ministre d'Etat, le conseil des bâtiments civils; le conseil supérieur et le comité consultatif des haras;

10° Pour le ministre de la maison de l'empereur, le conseil de cette maison.

Quels sont les conseils départementaux?

228. Les conseils administratifs, se rattachant plus ou moins directement à l'autorité départementale, sont :

1° Pour chaque ressort d'académie, le conseil académique;

2° Pour chaque département, le conseil général, le conseil de préfecture, le conseil de révision pour le recrutement de l'armée, le conseil départemental d'instruction publique;

3° Pour chaque arrondissement, le conseil d'arrondissement et la chambre d'agriculture;

4° Pour chaque circonscription commerciale ou industrielle, la chambre de commerce ou la chambre consultative des arts et manufactures.

Quels sont les conseils communaux?

229. Les conseils administratifs communaux sont, dans chaque commune, le conseil municipal, la commission administrative des hospices, le bureau de bienfaisance, les conseils de fabrique ou d'administration des paroisses.

Quels sont les conseils de l'Algérie?

230. En Algérie, aux termes du décret du 27 octobre 1858 et de celui du 10 décembre 1860, il y a auprès du gouverneur général un conseil consultatif et un conseil supérieur; dans chaque province un conseil général; auprès de chaque préfet un conseil de préfecture; auprès de chaque commandant divisionnaire du territoire militaire un conseil des affaires civiles; dans chaque commune un conseil municipal.

Quels sont les conseils des colonies proprement dites?

231. Les conseils administratifs coloniaux, dans chacune des grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réu-

nion et de la Guyane étaient, avant la révolution de 1848, au nombre de deux : le conseil colonial, analogue aux conseils généraux de département de la métropole, et le conseil privé ou d'administration, analogue aux conseils de préfecture. Le décret-loi du 27 avril 1848 ayant supprimé les conseils coloniaux, il ne resta plus, dans chacune des colonies précitées, qu'un conseil privé ou d'administration. Aujourd'hui, le sénatus-consulte du 3 mai 1854 a rétabli les conseils coloniaux, sous le nom de conseils généraux ; mais seulement dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. Si ce rétablissement n'a pas été étendu à la Guyane, c'est qu'elle est destinée, dans la pensée du gouvernement, à devenir surtout une colonie pénitentiaire. Les petites colonies n'ont pas non plus de conseil général; mais elles ont leur conseil privé qui y est plus particulièrement connu sous le nom de conseil d'administration. Dans les unes et dans les autres, chaque commune a son conseil municipal.

Comment se divisent les conseils administratifs, par rapport à la nature de leurs attributions ?

232. L'énumération qui précède est loin d'être complète; mais nous nous sommes attachés à n'omettre aucun des conseils qui peuvent avoir quelque influence sur les intérêts privés.

Relativement au caractère et à l'objet de leurs attributions, les conseils administratifs se divisent en conseils purement consultatifs, conseils de gestion, conseils de répartition et conseils contentieux. Les premiers sont ceux qui ne font que donner des avis, destinés à éclairer mais non à lier les agents directs. Les seconds sont ceux qui par dérogation à la grande règle qu'agir est le fait d'un seul, ont la gestion de certains établissements. Les troisièmes sont ceux qui ont pour mission principale de répartir les charges publiques ou les fruits communs. Les quatrièmes, enfin, sont ceux qui prennent part au jugement du contentieux administratif.

Quels sont les conseils purement consultatifs ?

233. Les conseils purement consultatifs sont le conseil des ministres, le conseil privé, le conseil d'administration de la justice, le conseil d'administration des cultes, tous les conseils du ministère de l'intérieur, tous ceux du ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, tous ceux du ministère de la marine, tous les comités de la guerre, les conseils d'administration des régies financières, le conseil des bâtiments civils, les conseils des haras, le conseil de la maison de l'empereur, le conseil consultatif de l'Algérie, les chambres de commerce, celles des arts et manufactures et celles d'agriculture.

Quels sont les conseils de gestion ?

234. Les conseils de gestion sont les commissions administratives des hospices, les bureaux de bienfaisance et les conseils de fabrique.

Quels sont les conseils de répartition ?

235. Les conseils de répartition sont les conseils généraux de département, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux.

Le conseil supérieur de l'Algérie, les conseils généraux de l'Algérie et des colonies, ainsi que leurs conseils municipaux, se rattachent aussi à cette classe ; mais sans en avoir tous les caractères, comme nous aurons occasion de le constater en temps et lieu.

Quels sont les conseils contentieux?

236. Les conseils contentieux sont le conseil d'Etat, le conseil impérial de l'instruction publique, le conseil du sceau des titres, la commission des monnaies, les conseils de préfecture, les conseils des affaires civiles d'Algérie, les conseils académiques, les conseils départementaux d'instruction publique, les conseils de révision pour le recrutement de l'armée et les conseils privés des colonies.

237. Des quatre genres de conseils que nous venons de mentionner, il en est trois dont nous ne devons pas traiter d'une manière développée et qu'il nous suffit d'avoir désignés et classés. Les conseils purement consultatifs, n'ayant aucune action directe sur les intérêts privés sont par cela même étrangers au plan que nous avons adopté. Les conseils de gestion sont d'un caractère trop peu général pour faire l'objet d'un examen approfondi. Les conseils contentieux trouveront plus naturellement leur place dans l'ensemble des tribunaux administratifs. Il ne reste donc que les conseils de répartition dont l'étude attentive et détaillée soit à la fois dans les convenances de notre cadre et dans les conditions d'une véritable utilité.

Quel est le caractère commun des conseils de répartition?

En France, à la différence de ce qui a lieu en Algérie et dans les colonies, les trois ordres de conseils de répartition, les conseils généraux de département, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux, sont tous trois fondés sur le principe électif. Nous consacrerons à chacun d'eux un titre distinct.

TITRE PREMIER.

DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

SOMMAIRE.

238. Définition des conseils généraux de département.
239. Leur origine.
240. Division de ce titre.

Qu'entend-on par conseils généraux de département?

238. Le conseil général de chaque département est un conseil électif placé près du préfet pour aider, éclairer et contrôler son administration, en ce qui touche l'intérêt du département.

239. Nous avons déjà exposé l'origine des conseils généraux, relativement à l'administration active, en traitant des préfets. Nous ne l'étudierons ici que par rapport à l'administration consultative.

Nous compléterons ainsi les notions déjà données, en évitant, autant que possible, d'inutiles répétitions.

Comment la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 organisa les administrations de département, et divisa chacune d'elles en conseil et en directoire ?

La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 confia la délibération, dans chaque département, à une administration composée de trente-six membres. Ces membres étaient élus, au chef-lieu de département, par les mêmes électeurs qui nommaient les représentants à l'Assemblée nationale. Leur élection avait lieu après celle des représentants. Elle se faisait en trois scrutins de liste double. A chaque scrutin, ceux qui avaient la pluralité absolue étaient élus définitivement, et le nombre de ceux qui restaient à nommer au troisième scrutin était rempli à la pluralité relative. Pour être éligible à l'administration de département, il fallait réunir aux conditions requises pour être citoyen actif celle de payer une contribution directe plus forte, et se montant au moins à la valeur locale de dix journées de travail. Les membres de l'administration de département étaient choisis parmi les citoyens éligibles de tous les districts du département, de manière cependant qu'il y eût toujours dans cette administration deux membres au moins de chaque district. Ils étaient nommés pour quatre ans, renouvelés par moitié tous les deux ans et, aux termes d'une loi ultérieure des 15-27 mars 1791, ne pouvaient être réélus qu'après un intervalle de deux années. Les membres du directoire, choisis par l'administration et dans son sein, étaient aussi nommés pour quatre ans, et renouvelés par moitié tous les deux ans.

L'administration de département nommait son président et son secrétaire au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages. En chaque administration de département, il y avait un procureur général syndic, nommé au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, en même temps que les membres de l'administration, et par les mêmes électeurs. Le procureur général syndic était élu pour quatre ans, et pouvait être continué par une nouvelle élection pour quatre autres années; mais ensuite il ne pouvait être réélu qu'après un intervalle de quatre années. Les membres de l'administration de département, en nommant ceux du directoire, désignaient celui des membres du directoire qui devait remplacer momentanément le procureur général syndic, en cas d'absence, de maladie ou autre empêchement. Le procureur général syndic avait séance aux assemblées de l'administration, sans voix délibérative; il ne pouvait y être fait aucun rapport sans qu'il en eût communication, ni être pris aucune délibération sans qu'il fût entendu. Il avait aussi séance au directoire avec voix consultative, et était chargé de la suite de toutes les affaires. Chaque administration de département était divisée en conseil et en directoire. Le conseil avait une session annuelle d'un mois au plus. Le directoire était toujours en activité pour l'expédition des affaires, et prenait séance avec le conseil après lui avoir rendu ses comptes à l'ouverture de chaque session.

Le décret du 14 frimaire an II, qui eut pour but d'organiser le gouvernement révolutionnaire, retira aux administrations de département toutes leurs attributions politiques, et ne leur laissa que des fonctions exclusivement administratives. Les conseils généraux, les présidents et les procureurs généraux syndics des départements furent supprimés. Les directoires seuls furent maintenus. L'exercice de la présidence était alternatif entre les membres du directoire, et ne pouvait durer plus d'un mois pour chacun d'eux.

Quels furent les changements apportés par le décret du 14 frimaire an II ?

La constitution du 5 fructidor an III établit dans chaque département une administration centrale qui cumulait la délibération et l'action. Cette administration était composée de cinq membres et renouvelée par cinquième tous les ans. Ces membres étaient élus, au chef-lieu de département, par les mêmes électeurs qui nommaient les membres du Corps législatif. Pour être éligible à l'administration départementale, il fallait être âgé de vingt-cinq ans au moins.

Comment la constitution de l'an III organisa les administrations centrales de département ?

Les administrateurs de département pouvaient être réélus une fois sans intervalle; mais ils ne pouvaient être réélus de nouveau qu'après un intervalle de deux années. Le directoire exécutif nommait, auprès de chaque administration départementale, un commissaire qu'il révoquait lorsqu'il le jugeait convenable. Ce commissaire surveillait et requérait l'exécution des lois. Il devait être pris parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département, et être âgé de vingt-cinq ans au moins.

La loi du 28 pluviôse an VIII confia la délibération, dans chaque département, à un conseil général. Ce conseil général était composé de vingt-quatre, de vingt ou de seize membres, suivant l'importance du département. Les membres en étaient pris sur la liste de notabilité départementale. Ils étaient nommés pour trois ans par le premier consul et pouvaient être indéfiniment continués. Le conseil général nommait lui-même son président et son secrétaire. Il avait une session annuelle, qui ne pouvait excéder quinze jours.

Comment furent organisés les conseils généraux de département, par la loi du 28 pluviôse an VIII ?

D'après le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, les colléges électoraux de département présentaient au premier consul deux citoyens domiciliés dans le département, pour chaque place vacante dans le conseil général. Aux termes du même sénatus-consulte, les conseils généraux de département se renouvelaient par tiers tous les cinq ans.

Comment le furent-ils par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X ?

Ainsi, l'élection directe des membres composant les conseils généraux de département avait été remplacée par une candidature élective. Cette candidature élective ne fut qu'imparfaitement conservée par le régime impérial, l'art. 32 du décret du 13 mai 1806 l'ayant déclarée sans effet lorsqu'il aurait été pourvu par l'empereur aux places pour lesquelles elle aurait été présentée. Elle disparut entièrement sous la Restauration, qui fit prévaloir la nomination pure et simple par le chef de l'Etat.

Comment le furent-ils par le décret du 13 mai 1806 ?

Comment le furent-ils par la loi du 22 juin 1833 ?

La loi du 22 juin 1833 rétablit l'élection directe des conseillers généraux de département, et en chargea un corps électoral mixte qui comprenait les électeurs des membres de la chambre des députés et, en outre, les citoyens portés sur la liste du jury à raison de leurs fonctions ou professions.

Comment le furent-ils par le décret du 3 juillet 1848, et comment le sont-ils aujourd'hui ?

Le décret-loi du 3 juillet 1848 a substitué le suffrage universel au suffrage restreint pour l'élection des conseillers généraux de département, et la loi du 7 juillet 1852 a maintenu cette application du suffrage universel.

240. Nous traiterons, dans trois chapitres séparés, de l'organisation des conseils généraux de département, de leurs attributions et des règles spéciales au département de la Seine, à l'Algérie et aux colonies.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

SOMMAIRE.

241. État actuel de la législation.
242. Nombre des membres de chaque conseil général.
243. Electeurs qui les nomment.
244. Formes de l'élection.
245. Conditions d'éligibilité.
246. Incompatibilités.
247. Durée des fonctions.
248. Remplacements individuels.
249. Sessions des conseils généraux.
250. Dissolution des conseils généraux.

Quelles sont les lois qui règlent aujourd'hui l'organisation des conseils généraux?

241. L'organisation des conseils généraux de département est aujourd'hui régie : 1° par la loi du 22 juin 1833 ; 2° par le décret-loi du 3 juillet 1848 ; 3° par la loi du 7 juillet 1852. C'est de l'ensemble et du rapprochement de ces trois lois que résultent toutes les règles que nous aurons à exposer.

Quel est le nombre des membres de chaque conseil général ?

242. Aux termes de l'art. 2 de la loi du 22 juin 1833, le conseil général de chaque département devait être composé d'autant de membres qu'il y avait de cantons dans le département, sans pouvoir toutefois excéder le nombre de trente. Le décret du 3 juillet 1848 et la loi du 7 juillet 1852 ont maintenu la règle en supprimant l'exception. En conséquence, chaque conseil général compte aujourd'hui autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, quel que soit le nombre de ses cantons.

Les membres sont-ils élus par canton ou par département ?

Un membre du conseil général est élu pour chaque canton. Cette disposition, qui était modifiée par des réunions de deux ou de plusieurs cantons en une seule circonscription électorale sous l'empire

de la loi du 22 juin 1833, dans les départements ayant plus de trente cantons, est appliquée d'une manière absolue et invariable depuis le décret du 3 juillet 1848.

Quels sont les électeurs appelés à élire les membres des conseils généraux ?

243. Les électeurs appelés à voter pour l'élection des conseillers généraux étaient, d'après la loi de 1833 : 1° les électeurs des membres de la chambre des députés ; 2° les citoyens portés sur la liste du jury à raison de leurs fonctions ou professions.

D'après le décret de 1848, c'étaient les électeurs des représentants du peuple, mais avec la condition d'un an de domicile au lieu de six mois, qui suffisaient pour prendre part à l'élection des représentants.

D'après la loi du 7 juillet 1852, ce sont les électeurs des membres du Corps législatif, sans aucune aggravation de conditions. Les électeurs des membres du Corps législatif sont, en vertu du décret organique de 2 février 1852, tous les Français âgés de vingt-un ans accomplis, jonissant de leurs droits civils et politiques et habitant dans une commune depuis six mois au moins.

Quelles étaient les formes prescrites pour l'élection des membres des conseils généraux, d'après la loi du 22 juin 1833 ?

244. La loi du 22 juin 1833 prescrivait que l'assemblée électorale fût convoquée par le préfet, et qu'elle se tînt au chef-lieu de canton. Toutefois, le préfet pouvait désigner, pour la tenue de l'assemblée, le chef-lieu d'une commune plus centrale ou de communications plus faciles. Si le nombre des citoyens appelés à voter était supérieur à trois cents, un arrêté préfectoral divisait l'assemblée en sections de cent électeurs au moins et de trois cents au plus. Si l'assemblée n'était pas fractionnée en sections, la présidence appartenait au maire du chef-lieu de canton. Dans le cas contraire, le maire présidait la première section. Les adjoints, et, à défaut des adjoints, les membres du conseil municipal de cette commune, selon l'ordre du tableau, présidaient les autres sections. Le président avait seul la police de l'assemblée ou de la section où il siégeait. Les assemblées ne pouvaient s'occuper d'aucun autre objet que des élections qui leur étaient attribuées. Toutes discussions, toutes délibérations leur étaient interdites. Nul électeur ne pouvait se présenter armé dans l'assemblée. Le président appelait au bureau, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à la séance, sachant lire et écrire. Le bureau ainsi constitué désignait le secrétaire. Avant de voter pour la première fois, chaque membre de l'assemblée prêtait le serment d'obéissance aux institutions et de fidélité au chef de l'Etat. Chaque électeur, après avoir été appelé, recevait du président un bulletin ouvert où il écrivait ou faisait écrire secrètement son vote par un électeur de son choix, sur une table disposée à cet effet et séparée du bureau ; puis il remettait son bulletin écrit et fermé au président, qui le déposait dans la boîte destinée à cet usage. La présence du tiers plus un des électeurs inscrits sur les

listes et la majorité absolue des votes exprimés étaient nécessaires, au premier tour de scrutin, pour qu'il y eût élection. Au deuxième tour de scrutin la majorité relative suffisait, quel que fût le nombre des électeurs présents. En cas d'égalité du nombre de suffrages, l'élection était acquise au plus âgé. Les deux tours de scrutin pouvaient avoir lieu le même jour; mais chaque scrutin devait rester ouvert pendant trois heures au moins. Trois membres au moins du bureau, y compris le secrétaire, devaient toujours être présents. En aucun cas, les opérations de l'assemblée électorale ne pouvaient durer plus de deux jours. Lorsque la boîte du scrutin avait été ouverte et le nombre des bulletins vérifié, un des scrutateurs prenait successivement chaque bulletin, le dépliait, le remettait au président, qui en faisait la lecture à haute voix et le passait à un autre scrutateur. Immédiatement après le dépouillement, les bulletins étaient brûlés en présence de l'assemblée. Dans les assemblées divisées en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se faisait dans chaque section; le résultat en était arrêté et signé par les membres du bureau; il était immédiatement porté par le président de chaque section au bureau de la première section, qui faisait en présence des présidents de toutes les sections le recensement général des votes.

Quelles étaient ces formes, d'après le décret du 3 juillet 1848?

Le décret du 3 juillet 1848, combiné avec l'instruction législative du 8 mars de la même année, maintint les dispositions de la loi du 22 juin 1833 sur le lieu de réunion des électeurs, sur la convocation par le préfet, et sur la division de l'assemblée en sections, sauf qu'il permit de convoquer les sections dans des communes différentes. Il maintint aussi les dispositions de cette loi sur le président et le secrétaire de chaque bureau, sur la police de l'assemblée, sur la préférence à donner au plus âgé en cas d'égalité de suffrages, sur la destruction des bulletins après le dépouillement, en la restreignant aux bulletins non contestés, et sur le recensement général des votes. Ses innovations, quant aux formes de l'élection, furent au nombre de cinq.

Relativement à la composition du bureau, il dut y avoir six scrutateurs au lieu de quatre, et ces scrutateurs, au lieu d'être par moitié les plus âgés et les plus jeunes des électeurs présents, durent être pris parmi les plus âgés des maires, adjoints et conseillers municipaux des communes du canton, appelés au défaut les uns des autres, selon l'ordre de ces diverses fonctions.

Relativement au mode de votation, les bulletins purent n'être pas écrits dans la salle et en présence du bureau. Chaque électeur put apporter le sien après l'avoir écrit ou fait écrire en dehors de l'assemblée et après avoir pris soin de le fermer. Le président, en le recevant et avant de le déposer dans la boîte du scrutin, dut s'assurer que ce bulletin n'en renfermait pas d'autre.

Relativement à la durée des opérations, le scrutin ne put être

prolongé au delà de six heures du soir. Si l'appel et le réappel n'étaient pas terminés à ladite heure, la boîte du scrutin était fermée et scellée, puis déposée sous clef à la mairie. Le scrutin était continué le lendemain. Une heure après le réappel, le scrutin était clos. S'il n'y avait pas d'élection lors d'une première convocation il devait être procédé à de nouvelles élections huit jours après, et dans les mêmes formes.

Relativement à la majorité requise pour l'élection, la majorité relative fut suffisante. Néanmoins, nul ne pouvait être élu membre d'un conseil général s'il n'avait obtenu le cinquième des suffrages exprimés.

Relativement au serment, l'obligation de le prêter, avant de voter pour la première fois, fut formellement abrogée.

La loi du 7 juillet 1852, combinée avec le décret réglementaire du 2 février de la même année, a maintenu la législation immédiatement antérieure sur la convocation par le préfet, sur la police de l'assemblée, sur le secrétaire de chaque bureau, sur la préférence à donner au plus âgé en cas d'égalité de suffrages, sur le double appel des électeurs, sur la destruction des bulletins après le dépouillement, sur la suppression du serment préalable. Quelles sont-elles aujourd'hui ?

Elle l'a complétée en prescrivant qu'à défaut des maires, adjoints, conseillers municipaux, le président de chaque bureau fût désigné par le maire, parmi les électeurs sachant lire et écrire.

Elle l'a précisée en exigeant que les électeurs fussent appelés par ordre alphabétique, que leur bulletin fût blanc et sans signes extérieurs, que trois membres au moins du bureau fussent présents pendant tout le cours des opérations.

Elle l'a modifiée en remplaçant les six scrutateurs par quatre assesseurs pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire, à leur défaut, devant être les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents, sachant lire et écrire; en fixant pour les communes de deux mille cinq cents âmes et plus l'ouverture du scrutin au samedi, sa durée à deux jours, le samedi et le dimanche; pour les communes d'une population moindre, l'ouverture et la clôture du scrutin à un seul et même jour, le dimanche; en limitant la durée quotidienne du scrutin, le premier jour, de huit heures du matin à six heures du soir, et le second jour, de huit heures du matin à quatre heures du soir, en ne déclarant la majorité relative suffisante pour l'élection qu'au second tour de scrutin, et en exigeant, au premier tour de scrutin, la réunion de la majorité absolue des suffrages exprimés avec un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

L'innovation capitale de la législation actuelle consiste dans la substitution du vote par commune au vote par canton. Le préfet peut, par un arrêté, diviser en sections électorales les communes, quelle que soit leur population. Le lieu du vote est ainsi rapproché

des électeurs; mais le recensement général des votes continue à se faire au chef-lieu de canton.

Quelles sont les conditions d'éligibilité aux conseils généraux ?

245. Les conditions d'éligibilité aux conseils généraux sont au nombre de trois : la jouissance des droits civils et politiques, l'âge de vingt-cinq ans au moins et le domicile ou le paiement d'une contribution directe dans le département. Ces trois conditions résultent de l'art. 14 du décret-loi du 3 juillet 1848. Aux termes de cet article, le nombre des membres des conseils généraux qui, sans être domiciliés dans le département, y paient une contribution directe ne peut dépasser le quart desdits conseils.

La loi du 22 juin 1833 exigeait aussi les deux premières conditions; mais elle remplaçait la troisième par le paiement, depuis un an au moins, de deux cents francs de contributions directes dans le département, sans aucune obligation de domicile.

Quelles sont les incompatibilités légales avec les fonctions de membre d'un conseil général ?

246. Les incompatibilités ont été réglées par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833.

D'après cet article, sont frappés d'incompatibilité absolue, comme ne pouvant être nommés membres des conseils généraux dans aucun département : 1° les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; 2° les agents et comptables employés à la recette, à la perception et au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature.

D'après le même article, ne sont frappés que d'incompatibilité relative, comme pouvant être nommés partout ailleurs que dans le département où ils sont en fonctions : 1° les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration départementale; 2° les agents forestiers; 3° les employés des bureaux des préfectures et des sous-préfectures.

Aux termes des art. 6 et 24 de la loi du 22 juin 1833, nul ne peut être membre de deux conseils généraux, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général. La première de ces deux prohibitions est fondée sur la nécessité de maintenir l'unité et la séparation des départements dans la personne de leurs représentants, comme dans leur existence administrative et dans leurs intérêts civils. La seconde découle du même principe, l'arrondissement n'étant qu'une circonscription territoriale et ne formant pas un être moral, distinct du département.

Il n'existe aucune autre incompatibilité ou prohibition, outre celles que nous venons d'énumérer. Tout, en ces matières, étant de droit étroit, ni l'analogie ni le raisonnement ne peuvent autoriser la moindre extension des cas prévus par le législateur.

Quelle est la durée des fonctions des conseillers généraux, et comment sont-ils partiellement renouvelés tous les trois ans ?

247. Les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans; ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans, et sont indéfiniment rééligibles. A la session qui suit la première élection des conseils généraux, le conseil général divise les cantons du département

en trois séries, en répartissant autant que possible, dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries. Il est procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les séries. Ce tirage se fait par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

Ces dispositions de l'art. 8 de la loi du 22 juin 1833 n'ont été changées ni par le décret-loi du 3 juillet 1848, ni par la loi du 7 juillet 1852. Elles continuent à être pleinement en vigueur.

248. Dans l'intervalle des renouvellements triennaux, il peut survenir des vacances accidentelles. Nous devons examiner les causes qui donnent lieu à ces vacances et comment il y est pourvu. Tout cet ordre de faits est régi par la loi du 22 juin 1833. Les art. 7, 10 et 11 de cette loi contiennent, à cet égard, des règles concises que nous allons essayer de coordonner et d'expliquer.

Quelles sont les causes des vacances accidentelles dans l'intervalle des renouvellements triennaux ?

Les vacances accidentelles s'opèrent par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques. Les cas de décès et de perte des droits civils ou politiques n'exigent aucune explication; mais ceux d'option ou de démission demandent quelques développements.

Il y a lieu à option : 1° lorsqu'un conseiller de département aura été élu dans plusieurs cantons du même département; 2° lorsqu'il aura été élu à la fois membre du conseil général et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement du même département; 3° lorsqu'il aura été élu dans des départements différents. Les deux premières hypothèses sont les seules qui aient été prévues par le législateur. Voici comment il les a réglées : Le conseiller de département est tenu de déclarer son option au préfet dans le mois qui suit les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décide par la voie du sort à quel canton ou à quel conseil le conseiller appartiendra. Quant à la troisième hypothèse, il nous semble que les mêmes dispositions doivent être appliquées par analogie, dans la mesure et de la manière que cette hypothèse le comporte. Le conseiller de département élu dans plusieurs départements sera donc tenu de déclarer son option à celui des préfets qu'il voudra choisir dans le mois qui suivra les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet le plus diligent, en conseil de préfecture et en séance publique, décidera par la voie du sort à quel département le conseiller appartiendra.

La démission est expresse ou tacite. La démission expresse doit être donnée par écrit. Elle est adressée au préfet. Il n'est pas défendu de l'adresser au président du conseil général, si le conseil est en session ; mais elle n'est définitive qu'autant que le président l'a transmise au préfet. La démission tacite peut résulter de deux causes : 1° le refus ou le défaut de serment d'obéissance à la constitution et de fidélité à l'empereur; 2° l'absence à deux sessions consé-

cutives sans causes légitimes ou empêchement admis par le conseil. Le premier cas est la conséquence de l'art. 1er du décret-loi du 8 mars 1852, combiné avec l'art. 14 de la constitution du 14 janvier de la même année, et avec l'art. 16 du sénatus-consulte du 25 décembre suivant. Le second cas est prévu par l'art. 7 de la loi du 22 juin 1833. Nous pensons que les sessions extraordinaires ne comptent pas moins que les sessions ordinaires pour faire encourir la déchéance, et nous fondons cette opinion, d'abord sur ce que la loi ne distingue pas, et ensuite sur ce que l'objet des réunions extraordinaires est souvent d'une importance égale ou même supérieure à celui des réunions ordinaires.

Comment est-il pourvu à ces vacances?

Quelle que soit la cause qui ait opéré la vacance, l'assemblée électorale qui doit pourvoir au remplacement est réunie dans le délai de deux mois. Ce délai court du jour de la vacance constatée.

Qu'entend-on par sessions des conseils généraux, et comment se divisent-elles?

249. Chaque conseil général a une réunion annuelle pour l'accomplissement périodique de la mission qui lui est confiée. Cette réunion annuelle est appelée sa session ordinaire. Mais, en outre, il peut être convoqué toutes les fois que les besoins du service l'exigent Ces réunions accidentelles portent le nom de sessions extraordinaires.

Quelles sont les règles relatives aux sessions des conseils généraux?

Pour les unes et les autres, la convocation est autorisée par le pouvoir exécutif. Elle est faite par le préfet. Le décret qui autorise la réunion en détermine l'époque et la durée. Les présidents, vice-présidents et secrétaires sont nommés pour chaque session, ordinaire ou extraordinaire, et choisis par l'empereur parmi les membres du conseil.

Au jour indiqué pour la réunion, le préfet donne lecture du décret de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom de l'empereur, que la session est ouverte. Les membres nouvellement élus qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil général.

Le préfet a entrée au conseil général; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

Toutes les règles qui précèdent résultent de l'art. 12 de la loi du 22 juin 1833, combiné avec l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1852.

Par qui et pour quelles causes la dissolution des conseils généraux peut-elle être prononcée?

250. Aux termes de l'art. 9 de la loi du 22 juin 1833, la dissolution d'un conseil général pouvait être prononcée par le chef de l'Etat; en ce cas, il devait être procédé à une nouvelle élection avant le session annuelle, et au plus tard dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

Ces deux dispositions ont été littéralement reproduites dans l'art. 6 de la loi du 7 juillet 1852. Elles forment donc le droit actuel sur ce point.

Il en était autrement sous la constitution du 4 novembre 1848. D'après l'art. 80 de cette constitution, interprété par la résolution législative du 2 mars 1849, le chef du gouvernement ne pouvait dissoudre les conseils généraux que de l'avis conforme du conseil d'Etat. Quant au délai de la nouvelle élection, il devait être ultérieurement fixé par la loi.

Les causes qui peuvent donner lieu à dissolution des conseils généraux sont entièrement laissées à la libre appréciation du chef de l'Etat. Aucune loi n'en a déterminé le caractère, ni limité le nombre.

CHAPITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

SOMMAIRE.

251. Du département considéré comme personne civile.
252. Division générale des attributions des conseils de département.
253. Attributions exercées sans contrôle.
254. Attributions exercées sous le contrôle du pouvoir législatif.
255. Répartition des contributions.
256. Notions générales sur les contributions.
257. Contribution foncière et cadastre.
258. Contribution personnelle et mobilière.
259. Contribution des portes et fenêtres.
260. Contribution des patentes.
261. Contributions à répartir et règles de la répartition.
262. Conséquences du droit de répartition.
263. Sanction de l'obligation de répartition.
264. Vote des centimes additionnels.
265. Autres attributions soumises au contrôle du pouvoir législatif.
266. Attributions exercées sous le contrôle du pouvoir exécutif.
267. Délibérations proprement dites.
268. Budget du département.
269. Comptabilité départementale.
270. Exécution des délibérations proprement dites.
271. Avis.
272. Vœux.
273. Tenue des séances.
274. Forme des délibérations en général.
275. Prohibitions faites aux conseils généraux.
276. Prérogatives individuelles des conseillers de département.

Le département est il une personne civile?

251. Le département est essentiellement une personne civile, capable de contracter des obligations, d'acquérir, de posséder, d'aliéner et d'ester en justice; ayant ses recettes et ses dépenses propres, par conséquent son budget et sa comptabilité. De même que le préfet est l'agent de l'intérêt collectif du département, le conseil général en est l'appréciateur; mais tandis que le préfet cumule avec sa qualité d'agent départemental celle d'agent de l'administration centrale, le conseil général a ses attributions et sa mission rigou-

reusement circonscrites dans le cercle de l'administration départementale.

Comment se divisent les attributions des conseils généraux?

252. Les attributions des conseils généraux de département, très-importantes et très-nombreuses, doivent être ramenées à trois grandes classes qui les embrassent toutes : 1° celles qui ne sont soumises à aucun contrôle; 2° celles exercées sous le contrôle du pouvoir législatif; 3° celles exercées sous le contrôle du pouvoir exécutif.

Quelles sont leurs attributions exercées sans contrôle?

253. Les attributions de la première classe, qui ne sont soumises à aucun contrôle, sont les moins nombreuses. Les deux principales sont : 1° la vérification annuelle de l'état des archives et de celui du mobilier appartenant au département; 2° le classement des chemins vicinaux de grande communication. La première est conférée aux conseils généraux par l'art. 8 de la loi du 10 mai 1838; la seconde résulte de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836.

Comment se divisent leurs attributions exercées sous le contrôle du pouvoir législatif, et quelles sont-elles?

254. La deuxième classe comprend toutes les attributions exercées sous le contrôle du pouvoir législatif. Ce contrôle a lieu, tantôt par les limites que la loi trace d'avance aux pouvoirs des conseils généraux, tantôt par la nécessité de l'intervention législative pour donner effet à leurs votes. Nous aurons soin d'indiquer, pour chacune des attributions de cette classe, à laquelle de ces deux catégories elle appartient. Dans leur ensemble, elles sont au nombre de quatre : la répartition des contributions; le vote des centimes additionnels; le vote des emprunts à contracter dans l'intérêt du département; l'avis à émettre sur les changements proposés à la circonscription du département, des arrondissements et des cantons.

255. La répartition des contributions est la plus importante des attributions dévolues aux conseils généraux sous l'autorité du pouvoir législatif. Elle est même la plus essentielle de toutes leurs fonctions, et c'est d'elle qu'ils tiennent leur caractère distinctif dans l'ensemble de l'administration consultative. Pour exposer d'une manière complète les règles de cette répartition, nous examinerons successivement quels sont les principes généraux en matière de contributions publiques, quelles sont leurs principales espèces, quelles sont celles d'entre elles que le conseil général doit répartir et comment s'opère cette répartition.

Qu'entend-on par contribution ou par impôt?

256. On entend par contribution, en général, la portion prélevée sur les fortunes privées pour contribuer à l'acquittement des charges publiques. Si l'on considère ce prélèvement, non dans son but, mais dans l'obligation dont il grève les particuliers, les contributions prennent le nom d'impôts. C'est ainsi que *contribution* et *impôt* sont deux expressions synonymes, bien que se référant à deux points de vue différents.

En France, les contributions se divisent en deux grandes classes : les *contributions directes* et les *contributions indirectes*. Les premières sont perçues au moyen d'un rôle nominatif, les secondes le sont sans rôle nominatif. Elles seraient donc mieux nommées contributions nominatives et contributions non nominatives. Les qualifications qu'elles portent ont leur origine et leur explication dans l'opinion des économistes français du XVIIIe siècle sur le type et l'essence des valeurs. Suivant ces économistes, le sol constituait la seule valeur réelle, dont toutes les autres n'étaient que des transformations plus ou moins dénaturées. Par conséquent, l'impôt qui frappait le sol, atteignant directement la vraie valeur, devait être qualifié d'impôt direct. Tous les autres impôts, n'atteignant que des transformations de la valeur, devaient être qualifiés d'impôts indirects ; mais l'usage prévalut d'appeler aussi directs ceux d'entre ces impôts qui étaient soumis au même mode de perception que l'impôt sur le sol. Aujourd'hui, les progrès de la science économique ont pleinement démontré l'erreur des économistes français du dernier siècle et placé au même rang que la terre, parmi les sources primordiales de la production, le capital et le travail ; mais, comme il arrive souvent, l'effet a survécu à la cause : l'erreur, qui servait de base à la distinction des contributions en directes et indirectes a disparu ; la distinction est restée.

Comment se divisent les contributions? — Qu'entend-on par contributions directes et par contributions indirectes?

Considérées par rapport à leur objet, les contributions directes sont celles qui frappent la richesse acquise, sur ses possesseurs actuels ; les contributions indirectes sont celles qui frappent certains faits de production, de circulation ou de consommation de la richesse, indépendamment des auteurs de ces faits. De là dérive la nécessité, pour les premières, d'un état nominatif des redevables ; pour les secondes, d'un tarif de taxation.

Les contributions directes se subdivisent en *contributions de répartition et contributions de quotité*. Cette distinction n'est pas fondée sur une différence de nature ou d'objet ; elle n'indique qu'un mode différent de perception. Les contributions de répartition sont soumises à divers degrés de répartition avant d'atteindre le contribuable. Les contributions de quotité sont immédiatement exigibles du redevable. Les premières tirent leur nom des répartitions successives auxquelles elles donnent lieu ; les secondes tirent le leur de la quote part assignée à chaque redevable. Les contributions de répartition se percevant au moyen d'abonnements successifs avec les départements, les arrondissements et les communes, il s'ensuit que l'Etat n'a pas à redouter les non-valeurs résultant de l'insolvabilité des particuliers ; mais, en retour, il perd la chance des plus-values résultant de l'application d'un tarif uniforme. Dans les contributions de quotité, au contraire, l'Etat supporte les non-valeurs ; mais il profite des plus-values. Néanmoins, les communes préfèrent le système de répartition à celui de quotité, parce que, avec le premier,

Comment se divisent les contributions directes? — Qu'entend-on par contributions de répartition et par contributions de quotité?

elles ont une certaine liberté pour la manière de remplir le contingent qui leur est assigné. Elles peuvent donc admettre, en faveur de leurs habitants pauvres ou gênés, des ménagements que rendrait impossibles l'application rigoureuse d'un tarif inflexible. Cette circonstance explique pourquoi le système de répartition est beaucoup plus populaire que celui de quotité, et comment le gouvernement a rencontré d'insurmontables résistances lorsqu'à diverses époques il a essayé d'étendre le système de quotité à quelques-unes des contributions de répartition. Des développements qui précèdent, il résulte que la somme totale de chacune des contributions de répartition peut être fixée d'avance avec certitude; elle l'est, en effet, au budget des recettes de chaque année; tandis que la somme totale de chacune des contributions de quotité n'est et ne peut être portée au budget que pour un chiffre approximatif.

Quelles sont les grandes contributions directes?

Les quatre contributions directes qui ont un caractère général, et qui, pour ce motif, portent par excellence le nom de *contributions directes*, sont les suivantes : 1° *la contribution foncière ;* 2° *la contribution personnelle et mobilière ;* 3° *la contribution des portes et fenêtres ;* 4° *la contribution des patentes*. De ces quatre contributions, les trois premières sont de répartition ; la dernière seule est de quotité.

Quel est le principe qui domine tout le système des impôts en France?

Le principe qui domine tout le système des impôts en France, c'est qu'aucune contribution directe ou indirecte ne peut être perçue, si la perception n'en a été *formellement* et *annuellement* autorisée par le pouvoir législatif. Aussi, chaque année la loi du budget contient-elle l'énumération complète et détaillée de tous les impôts autorisés. Il faut également une loi pour établir un impôt nouveau ou modifier les impôts existants. La seule exception à cette règle résulte de l'art. 3 du sénatus-consulte organique du 25 décembre 1852, aux termes duquel les traités de commerce faits par l'empereur ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées.

Les contributions directes, dans leur état actuel, reposent sur deux bases essentielles : *la proportionnalité* et *l'affectation au revenu*.

Quelles sont les bases essentielles du système des contributions directes?— Qu'entend-on par proportionnalité et par affectation au revenu?

La proportionnalité signifie que la portion d'impôt supportée par chacun est en rapport constant avec ses facultés imposables ; que ce rapport ne s'élève pas à mesure que grandit la fortune du redevable, ce qui constituerait l'*impôt progressif*. Les divers essais d'impôt progressif qui ont été tentés en France ont tous échoué, soit par l'inévitable arbitraire dont est entaché ce système, soit parce qu'il est trop facile de le faire dégénérer en véritable spoliation.

L'affectation au revenu signifie que c'est le revenu et non le capital qui forme la matière imposable. C'est ainsi que l'impôt foncier frappe directement le revenu de la propriété foncière et que tous les autres impôts directs frappent le revenu, quelle que soit

son origine ; mais au lieu d'une évaluation qui, pour tout autre revenu que celui de la propriété foncière, serait toujours difficile et souvent impossible, ils ont pour base certains faits auxquels la loi attache la présomption d'un revenu plus considérable. Ces faits sont le nombre, la dimension et la position des ouvertures, dans l'impôt des portes et fenêtres ; la valeur locative, dans la taxe mobilière ; la nature de la profession et la valeur locative, dans l'impôt des patentes. La taxe personnelle elle-même, qui est une sorte de capitation, frappe, il est vrai, uniformément tous ceux qu'elle atteint ; mais elle n'atteint que ceux qui ont des moyens personnels d'existence, c'est-à-dire des revenus quelconques. En résumé, il n'existe pas en France d'impôt général sur le revenu ; mais tous les impôts directs atteignent le revenu ou constaté ou présumé. L'établissement d'un impôt général sur le revenu ne serait donc logique et juste qu'à la condition de la transformation préalable de tous les impôts directs. Il en est autrement en Angleterre, où l'*income tax* a pu être établie sans difficulté, par la raison fort simple qu'à part ce nouvel impôt, tous les autres ont chez les Anglais le caractère d'impôts indirects.

257. L'impôt foncier doit être étudié soit en lui-même, soit par rapport au cadastre qui sert à en déterminer l'assiette.

1. *Impôt foncier.* — La contribution foncière est un impôt direct qui frappe le revenu net des propriétés immobilières, bâties ou non bâties. Elle correspond surtout à la *taille réelle* de l'ancien régime ; mais à la différence de celle-ci, qui n'atteignait pas les biens nobles et ecclésiastiques, elle grève également et sans distinction de propriétaires tous les biens que leur nature y soumet. C'est la loi des 23 novembre-1er décembre 1790 qui l'a établie, et celle du 3 frimaire an VII qui en a définitivement fixé l'assiette et le recouvrement.

En quoi consiste l'impôt foncier, et quelle est la loi qui l'a établi?

Le revenu net, base de l'impôt foncier, et qui, pour ce motif, est appelé revenu imposable, doit être diversement évalué suivant les diverses natures de propriété. Pour les terres labourables, les prairies, les vignes, c'est le produit moyen de quinze années, déduction faite des frais de culture, semence, récolte et entretien. Pour les bois en coupes réglées, c'est le prix moyen de leurs coupes annuelles, déduction faite des frais d'entretien, de garde et de repeuplement. Pour les maisons d'habitation, c'est la valeur locative calculée sur dix années, sous la déduction d'un quart de cette valeur, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations. Pour les fabriques, manufactures, forges, moulins et autres usines, c'est également la valeur locative calculée sur dix années, mais sous la déduction d'un tiers au lieu d'un quart, à raison de leur dépérissement plus prompt et des frais plus considérables d'entretien et de réparations.

Comment s'évalue le revenu net qui lui sert de base?

Quels sont les biens qui en sont affranchis?

En général, tous les biens immeubles sont soumis à l'impôt foncier, sauf ceux qui ne sont pas productifs de revenus. Par application de cette règle, il ne frappe aucune des dépendances du domaine public, national, départemental ou communal, tandis que, au contraire, il grève les biens productifs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics, comme ceux des simples particuliers. Les forêts de l'État en sont cependant expressément affranchies, en vertu de la loi du 19 ventôse an IX. Le domaine de la couronne en est également exempt. Il existe, en outre, certaines exemptions temporaires, dans l'intérêt de la mise en culture des terrains en friche, du reboisement des montagnes et de l'embellissement des villes.

Qu'entend-on par cadastre, et quelles ont été ses diverses transformations?

II. *Cadastre.*—On entend par *cadastre* un ensemble d'opérations dont le but est de fournir la base de la répartition individuelle de l'impôt foncier entre les contribuables d'une même commune. Le cadastre, à son origine, avait eu un but plus général, et devait servir de fondement à la répartition législative entre les départements. Le décret du 21 mars 1793, art. 2, avait posé en principe que le comité des finances présenterait le plan d'organisation du *cadastre général* de toutes les terres et biens-fonds de la République. Conformément à cette pensée, l'arrêté du 27 vendémiaire an XII ordonna l'exécution, dans toute la France, des travaux du cadastre, par *masses de culture*. Le titre 10 de la loi du 15 septembre 1807 fixa les règles de ce cadastre, et le décret du 27 janvier 1808 les développa et les compléta. La péréquation cadastrale devait ainsi embrasser toute la France. Elle fut restreinte d'abord à l'étendue de chaque département par l'art. 14 de la loi du 20 mars 1813, ensuite à l'étendue de chaque arrondissement par l'art. 37 de la loi du 15 mai 1818, enfin, à l'étendue de chaque commune par l'article 20 de la loi du 31 juillet 1821. D'après cette dernière loi, le cadastre n'a plus pour objet que la rectification de la répartition individuelle, et il est pourvu aux dépenses qu'il entraîne au moyen des centimes spéciaux que le conseil général de chaque département est autorisé à voter à cet effet.

Pourquoi le cadastre dans son état actuel est-il appelé parcellaire, et qu'entend-on par parcelles?

Dans son état actuel, le cadastre est appelé *parcellaire*, parce qu'il n'est plus dressé par masses de culture, mais par parcelles de propriété. On appelle *parcelle*, en matière de cadastre, toute propriété distincte par sa nature ou par son propriétaire. Toutes les communes de France, sauf celles des deux départements de la Savoie et de l'arrondissement de Nice nouvellement annexés à l'empire, sont aujourd'hui cadastrées; mais le long temps qu'a duré cette grande opération diminue considérablement l'utilité des résultats les plus anciens. C'est à la rectification de ces résultats et à la conservation de ceux plus récemment obtenus que tendent aujourd'hui les efforts de l'administration

Le cadastre a un double résultat : la constatation de la contenance de chaque parcelle de propriété, la fixation de son revenu imposable. Ce double résultat est atteint par une double série d'opérations : les opérations d'art pour la contenance, les opérations administratives pour le revenu.

Quel est le double résultat du cadastre, et quelle est la double série d'opérations dont il se compose ?

Les opérations d'art, confiées, dans chaque département, à un géomètre en chef qui a divers auxiliaires sous ses ordres, embrassent la délimitation de la commune, sa division en sections, la triangulation, l'arpentage et le levé du plan.

Quelles sont les opérations d'art ?

Les opérations administratives, comprises sous la dénomination générale d'expertise, embrassent la classification des fonds, l'évaluation du revenu des classes, et la distribution des parcelles dans les classes.

Quelles sont les opérations administratives ?

La *classification* est confiée à des *commissaires classificateurs*. Ces commissaires doivent être au nombre de cinq, dont trois habitant la commune et deux forains. Ils sont choisis parmi les possesseurs des cultures principales du territoire. Ils sont nommés par le conseil municipal délibérant, avec adjonction des plus imposés à la contribution foncière, en nombre égal à celui des membres du conseil. La même assemblée nomme cinq classificateurs suppléants, avec la même proportion des habitants et des forains. Les classificateurs sont assistés par le contrôleur des contributions directes. Ils peuvent l'être, en outre, sur la demande du conseil général ou du conseil municipal, par des experts qui sont nommés par le préfet, sur l'avis du directeur des contributions directes. Les classificateurs fixent le nombre des classes pour chaque genre de culture, et choisissent pour chaque classe deux parcelles destinées à servir de types, l'un supérieur, l'autre inférieur. Le nombre des classes ne peut jamais excéder celui de cinq pour chaque genre de culture. Les maisons peuvent, dans les communes rurales, être divisées en dix classes au plus. Dans les communes urbaines, chaque maison est évaluée séparément. Dans toutes les communes indistinctement, chaque usine, fabrique et manufacture doit aussi recevoir une évaluation particulière.

Qu'entend-on par classification, et comment se fait-elle ?

L'*évaluation* du revenu des classes est confiée aux classificateurs eux-mêmes. Elle est faite pour chaque classe, en prenant le terme moyen par hectare, du produit net des parcelles choisies pour types. Ce produit ou revenu net est calculé conformément aux règles que nous avons précédemment exposées.

Qu'entend-on par évaluation, et comment se fait-elle ?

Le *classement*, qu'il ne faut pas confondre avec la classification, est l'expression sous laquelle on désigne la distribution des parcelles entre les classes établies pour la classification. Le classement est fait par trois classificateurs au moins, ou trois suppléants.

Qu'entend-on par classement, et comment se fait-il ?

En résumé et pour rendre sensible par une image l'objet de chacune des opérations que nous venons de décrire, nous dirons que la

classification établit des cases, que l'évaluation les étiquette et que le classement les remplit.

Comment se fait l'application du tarif des évaluations à chaque parcelle en particulier ? — Qu'entend-on par états de sections et par matrice cadastrale ?

Il ne nous reste plus qu'à indiquer comment et par qui se fait l'application de l'évaluation du revenu moyen de chaque classe aux parcelles comprises dans cette classe. Le tarif provisoirement arrêté par les classificateurs est par eux rectifié, s'il y a lieu, au moyen de comparaisons entre le revenu constant de certains domaines et le revenu qu'indiquerait l'application du tarif aux mêmes domaines. Il est ensuite soumis à l'examen du conseil municipal, avec adjonction des plus imposés; demeure déposé au secrétariat de la mairie durant quinze jours, pour laisser aux intéressés le temps de présenter leurs observations, et, après l'accomplissement de toutes ces formalités, est approuvé par le préfet en conseil de préfecture. Le tarif des évaluations, ainsi approuvé, est envoyé au directeur des contributions directes. C'est ce fonctionnaire qui est chargé d'en faire l'application au classement, c'est-à-dire de déterminer le revenu de chaque parcelle, d'après ce tarif. Il rédige les *états de sections*, c'est-à-dire des états indicatifs de toutes les parcelles comprises dans chacune des sections entre lesquelles le territoire de la commune a été divisé pour les opérations d'art. Ces états contiennent, pour chaque parcelle, le nom du propriétaire, le numéro du plan, le canton ou lieu dit, la nature de la propriété, la contenance, la désignation de la classe, le revenu imposable. Les états de sections servent de base au directeur pour la confection de la *matrice cadastrale*. La matrice cadastrale est dressée par ordre alphabétique des propriétaires et réunit, sous le nom de chacun d'eux, les parcelles qu'il possède dans les diverses sections. Dans les villes de quelque importance, la matrice a une partie spéciale pour les maisons et jardins situés dans l'intérieur de la ville. Cette partie spéciale est rédigée par rue et par numéro des maisons et elle présente autant d'articles distincts qu'il y a de maisons, lors même que plusieurs d'entre elles appartiendraient à un seul et même propriétaire.

258. L'impôt personnel et mobilier se compose, comme l'indique son nom, de deux taxes distinctes, la taxe personnelle et la taxe mobilière. Il convient de traiter séparément de chacune d'elles.

En quoi consiste l'impôt personnel, et quelle est la loi qui l'a établi ?

I. *Taxe personnelle.* — La contribution personnelle frappe quiconque a des moyens personnels d'existence. Elle correspond à la *taille personnelle* et à la *capitation* de l'ancien régime. Elle est uniformément de la valeur de trois journées de travail pour tous ceux qui en sont passibles; mais cette valeur n'est pas la même dans toutes les communes. Aux termes de l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832, le conseil général de chaque département détermine, sur la proposition du préfet, le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir néanmoins le fixer au-dessous de 50 c., ni au-dessus de 1 fr. 50 c. La taxe personnelle fut établie par la loi des 13 jan-

vier-18 février 1791, comme une des taxes comprises sous la dénomination générale de contribution mobilière. Les autres taxes qui se trouvaient réunies sous cette expression, étaient : 1° celle à raison des domestiques ; 2° celle à raison des chevaux et voitures ; 3° celle à raison du loyer d'habitation ; 4° celle à raison des revenus d'industrie et de richesses mobilières. La plupart de ces diverses taxes furent supprimées par la loi du 24 avril 1806, qui ne maintint plus que la cote personnelle et la cote d'après le loyer d'habitation, spécialement désignée sous le nom de cote mobilière.

Quelles sont les variations législatives dont il a été l'objet ?

La taxe personnelle était ainsi réunie à la taxe mobilière, et avait, comme celle-ci, le caractère d'impôt de répartition. La loi du 26 mars 1831 en fit une contribution entièrement distincte et séparée, et lui donna le caractère d'impôt de quotité. La loi du 21 avril 1832 la réunit de nouveau à la taxe mobilière, et posa en principe qu'elles seraient établies l'une et l'autre par voie de répartition. Cette dernière loi forme encore aujourd'hui le fond de la législation à cet égard.

Par qui et où est-il dû ?

La taxe personnelle est due par chaque habitant français et par chaque étranger de tout sexe, jouissant de ses droits, et non réputé indigent. Sont considérés comme jouissant de leurs droits les veuves et les femmes séparées de leur mari ; les garçons et filles majeurs ou mineurs ayant des moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur. La taxe personnelle est due dans la commune du domicile réel, et elle n'est due qu'une fois, quel que soit le nombre des maisons d'habitation.

En quoi consiste l'impôt mobilier, et quelle est la loi qui l'a établi ?

II. *Taxe mobilière.* — La contribution mobilière frappe les loyers d'habitation. On ne comprend dans les loyers que la partie des bâtiments servant à l'habitation. La contribution mobilière correspond à la *taille personnelle* et à une partie de l'impôt du *vingtième* de l'ancien régime. Elle fut établie par la loi des 13 janvier-18 février 1791, concurremment avec la contribution personnelle ; mais, à la différence de celle-ci, elle n'a jamais cessé d'être un impôt de répartition. Elle est aujourd'hui régie par la loi du 21 avril 1832.

Par qui et où est-il dû ?

La contribution mobilière est due par tous ceux qui doivent la taxe personnelle. Elle est due pour toute habitation meublée, située soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune. Le même contribuable est donc passible d'autant de cotes mobilières qu'il a d'habitations distinctes, et il doit chacune de ces cotes dans la commune de la situation de chaque habitation.

Dans quels cas et sous quelles conditions l'impôt personnel et mobilier peut-il être converti en octroi ?

Aux termes de l'art. 20 de la loi du 21 avril 1832, dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier pourra être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales, sur la demande qui en sera faite aux préfets par les conseils municipaux. Ces conseils déterminent la portion du contingent qui devra être prélevée sur les produits de l'octroi. Les délibérations prises par les

conseils municipaux ne reçoivent leur exécution qu'après avoir été approuvées par décret impérial. Le but de cette disposition est de permettre, dans les grandes villes, l'affranchissement de la cotisation personnelle et mobilière au profit de ceux qui paient de faibles loyers, et sur qui pèsent si lourdement les droits d'octroi. Le législateur a voulu que s'ils étaient grevés d'un côté, ils pussent être dégrevés de l'autre.

En quoi consiste l'impôt des portes et fenêtres, et quelle est la loi qui l'a établi?

259. La contribution des portes et fenêtres, ainsi que l'indique son nom, frappe les portes et fenêtres des bâtiments. Elle n'atteint que celles de ces ouvertures qui donnent sur les rues, cours ou jardins. Cette contribution n'avait pas d'analogue dans l'ancien régime. La loi du 4 frimaire an VII, qui l'a établie, l'a empruntée à l'Angleterre.

Quelles sont les variations législatives dont il a été l'objet?

La loi du 4 frimaire an VII avait fait de la contribution des portes et fenêtres un impôt de quotité. La loi du 13 floréal an X l'érigea en impôt de répartition. Ce caractère lui fut retiré par la loi du 26 mars 1831; mais il lui a été rendu par celle du 21 avril 1832, qui forme, sous ce rapport, le dernier état de la législation. La contribution des portes et fenêtres est fixée conformément à un tarif réglé par la loi du 21 avril 1832. En vertu de ce tarif, les ouvertures de chaque maison sont plus ou moins imposées suivant leur nombre total, leur qualité, l'étage où elles sont placées et la population de la commune dans laquelle la maison est située. Dans les villes et communes au-dessus de cinq mille âmes, la taxe correspondante au chiffre de leur population ne s'applique qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi. Les habitations dépendantes de la banlieue sont portées dans la classe des communes rurales.

Quelles sont les règles suivant lesquelles il est fixé?

Quelles sont les ouvertures qui en sont affranchies?

Comme nous l'avons déjà dit, les ouvertures extérieures sont les seules qui soient passibles de l'impôt des portes et fenêtres. Mais, même parmi celles qui présentent ce caractère, il en est que la loi a formellement exemptées. Ce sont : 1° les portes et fenêtres servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes ; 2° les portes ou fenêtres des bâtiments employés à un service public civil, militaire ou d'instruction, ou aux hospices. Les propriétaires des manufactures ne sont taxés que pour les fenêtres de leurs habitations personnelles et de celles de leurs concierges et commis; mais cette exemption ne s'applique pas aux usines. On entend exclusivement par manufactures les grands établissements industriels où les produits se fabriquent à la main. Tous autres établissements doivent être considérés comme usines, et, à ce titre, ne profitent point de l'exemption. Il y a, en outre, quelques exemptions temporaires, dans le détail desquelles il est inutile d'entrer.

Par qui et où est-il dû?

En principe, la contribution des portes et fenêtres est exigible

contre les propriétaires et usufruitiers, fermiers et locataires principaux, sauf leur recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la somme due à raison des locaux par eux occupés. Elle est due dans la commune où sont situés les bâtiments, maisons et usines.

Quelles sont les règles spéciales auxquelles il est soumis dans les villes de Paris, de Lyon et de Bordeaux ?

Le tarif en vigueur pour l'impôt des portes et fenêtres a le défaut de ne pas tenir compte de la différence des quartiers dans l'étendue d'une même commune, ce qui est sans inconvénient dans les petites villes ; mais ce qui donne lieu aux inégalités les plus choquantes dans les grandes villes et surtout à Paris, où la valeur des maisons varie dans de si énormes proportions de quartier à quartier. C'est pour remédier à cet abus qu'a été rendu le décret-loi du 17 mars 1852, spécial pour la ville de Paris. En vertu de ce décret, la commission municipale de cette ville a établi, pour la répartition de son contingent dans la contribution des portes et fenêtres, un tarif particulier qui combine de la manière la plus heureuse les deux éléments de la valeur locative et du nombre des ouvertures de chaque maison. La taxe comprend deux droits distincts : un droit fixe pour chaque ouverture, et un droit proportionnel, calculé d'après le revenu cadastral. Le même système a été étendu à la ville de Lyon, par l'art. 17 de la loi du 22 juin 1854, et à celle de Bordeaux par l'art. 14 de la loi du 5 mai 1855.

En quoi consiste l'impôt des patentes, et quelle est la loi qui l'a établi ?

260. La contribution des patentes frappe tout individu, français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession non expressément compris dans les exceptions déterminées par la loi. Cette contribution correspond aux droits de maîtrises et jurandes et au vingtième d'industrie de l'ancien régime. Elle a été établie par la loi des 2-17 mars 1791, et régularisée par celle du 1er brumaire an VII, remplacée à son tour par celle du 25 avril 1844. Cette dernière loi continue à être pleinement en vigueur, sauf les modifications qui y ont été successivement apportées par les lois du 18 mai 1850, du 4 juin 1858 et du 2 juillet 1862.

La contribution des patentes n'a jamais cessé d'être un impôt de quotité.

Quelles sont les règles suivant lesquelles il est fixé ?

La contribution des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Le droit fixe est déterminé par un tarif. Ce tarif est divisé en trois catégories : 1° les professions taxées eu égard à la population, et d'après un tarif général; 2° les professions taxées eu égard à la population, mais d'après un tarif exceptionnel; 3° les professions taxées sans égard à la population. La première catégorie comprend huit classes. Dans les communes dont la population totale est de cinq mille âmes et au-dessus, les patentables exerçant dans la banlieue des professions imposées eu égard à la population paient le droit fixe d'après le tarif applicable à la population

non agglomérée. Le droit proportionnel est, en général, du vingtième de la valeur locative. Il est établi sur la valeur locative, tant de la maison d'habitation que des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. Les patentables des septième et huitième classes sont exempts du droit proportionnel dans les communes au-dessous de vingt mille âmes. Enfin, il est des patentables qui ne paient pas de droit fixe, et qui sont seulement soumis au droit proportionnel, fixé pour eux au quinzième de la valeur locative. Ce sont ceux exerçant les professions appelées libérales que la loi du 25 avril 1844 affranchissait de la patente, et qui y ont été assujettis par celle du 18 mai 1850.

Quels sont ceux qui en sont affranchis?

D'après l'ensemble des lois en vigueur, ne sont pas assujettis à la patente :

1° Les fonctionnaires et employés salariés, soit par l'Etat, soit par les administrations départementales ou communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions ;

2° Les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art; les professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément; les instituteurs primaires; les éditeurs de feuilles périodiques; les artistes dramatiques ; les sages-femmes ;

3° Les laboureurs et cultivateurs, seulement pour la vente et la manipulation des récoltes et fruits provenant des terrains qui leur appartiennent ou par eux exploités, et pour le bétail qu'ils y élèvent, qu'ils y entretiennent ou qu'ils y engraissent; les concessionnaires de mines pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites; les propriétaires ou fermiers des marais salants; les propriétaires ou locataires louant accidentellement une partie de leur habitation personnelle; les pêcheurs, même lorsque la barque qu'ils montent leur appartient. Ne sont point considérées comme donnant lieu à l'exemption de patente les transformations des récoltes et fruits, pratiquées aux moyen d'agents chimiques, de machines ou ustensiles, autres que ceux servant aux travaux habituels de l'agriculture ;

4° Les associés en commandite, les caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement, les assurances mutuelles régulièrement autorisées ;

5° Les capitaines de navire du commerce ne naviguant pas pour leur compte ; les cantiniers attachés à l'armée ; les écrivains publics ; les commis et toutes les personnes travaillant à gages, à façon et à la journée, dans les maisons, ateliers et boutiques des personnes de leur profession, ainsi que les ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers, sans compagnons ni apprentis, même avec enseigne ou boutique, et lors même qu'ils travailleraient dans ces conditions, pour leur propre compte, et avec des matières à eux appartenant.

Ne sont point considérés comme compagnons ou apprentis, la femme travaillant avec son mari, ni les enfants non mariés travaillant avec leur père et mère, ni le simple manœuvre dont le concours est indispensable à l'exercice de la profession; les personnes qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage et dans les marchés, soit des fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et figures en plâtre, soit des fruits, des légumes, des poissons, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles; les savetiers, les chiffonniers au crochet, les porteurs d'eau à la bretelle ou avec voiture à bras, les rémouleurs ambulants, les gardes-malades.

Indépendamment de ces exemptions totales, il en existe de partielles qu'il serait trop long d'énumérer, et dont la plus importante a été introduite par l'art. 20 de la loi du 18 mai 1850. Aux termes de cet article, les patentables des quatre dernières classes, qui exercent pour leur compte des professions consistant en un travail de fabrication, confection ou main-d'œuvre, ne seront imposés qu'à la moitié des droits, lorsqu'ils travailleront sans compagnon ni apprenti.

Comment sont imposées les professions non dénommées dans les tarifs?

Il est de principe que toute profession, non expressément affranchie de l'impôt des patentes, y est virtuellement soumise. Si elle n'a pas été comprise dans les tarifs, le droit fixe dont elle est passible est réglé, d'après l'analogie des opérations ou des objets de commerce, par un arrêté spécial du préfet rendu sur la proposition du directeur des contributions directes, et après avoir pris l'avis du maire. Tous les cinq ans, des tableaux additionnels contenant la nomenclature des commerces, industries et professions classés par voie d'assimilation, depuis trois années au moins, sont soumis à la sanction législative.

Quelles sont les dispositions relatives aux formules de patente?

Il est délivré à chaque patentable une formule de patente, exprimant son nom et la profession pour laquelle il est imposé. Ces formules sont expédiées par le directeur des contributions directes, visées par le maire, et revêtues du sceau de la commune. L'art. 26 de la loi du 25 avril 1844 les soumettait aux droits de timbre. L'art. 12 de celle du 4 juin 1858 les a affranchies de ce droit, en le remplaçant par quatre nouveaux centimes additionnels au principal de la contribution des patentes.

A quelles contributions s'applique la répartition dont est chargé le conseil général de chaque département?

261. Les notions que nous venons de donner étaient nécessaires pour faire comprendre la portée et l'objet de la répartition dont est chargé le conseil général, en matière de contributions. Cette répartition ne s'applique qu'aux contributions directes, et, parmi les contributions directes, qu'aux seules contributions de répartition, c'est-à-dire à la contribution foncière, à la contribution personnelle et mobilière et à celle des portes et fenêtres.

Comment se fait cette répartition?

Chaque année, la loi du budget fixe le montant intégral de cha-

cune des trois contributions directes de répartition. Un tableau annexé à cette loi règle la répartition de chacune des trois sommes entre les quatre-vingt-neuf départements. Le conseil général de chaque département répartit le contingent assigné au département entre les divers arrondissements. Le conseil de chaque arrondissement répartit le contingent assigné à l'arrondissement entre les diverses communes. Dans chaque commune, une commission de répartiteurs répartit le contingent assigné à la commune entre les divers contribuables. Il y a ainsi quatre degrés de répartition, dont le second est confié au conseil général. Pour faire la répartition du contingent départemental entre les arrondissements, le conseil général tient compte, non-seulement des fixations antérieures, mais aussi des circonstances nouvelles qui peuvent avoir modifié la situation relative des arrondissements, quant à leurs facultés imposables.

Quelles sont les conséquences du droit de répartition conféré aux conseils généraux ?

262. La répartition dont nous venons d'exposer le caractère et l'objet constitue un des droits les plus essentiels du conseil général. Ce droit lui est formellement conféré par l'art. 1er de la loi du 10 mai 1838. Le même article et le suivant indiquent deux conséquences importantes de cette attribution.

1° Le conseil général statue sur les demandes délibérées par les conseils d'arrondissement en réduction du contingent assigné à l'arrondissement. Aux termes de la loi, le conseil général doit statuer sur ces demandes avant d'effectuer la répartition annuelle dont il est chargé ; et, en effet, on comprend que cette répartition sera nécessairement influencée par les décisions qu'il aura rendues.

2° Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes, et préalablement soumises au conseil d'arrondissement. Le conseil général ne peut y statuer qu'après que le conseil d'arrondissement en a délibéré ; mais la délibération de ce dernier n'a que le caractère d'un acte d'instruction, et la demande doit toujours aboutir au conseil général, qui seul rend en cette matière une véritable décision.

La loi ne fait pas pour les demandes des communes, comme pour celles délibérées par les conseils d'arrondissement. Elle ne prescrit point au conseil général d'y statuer préalablement à la répartition annuelle, parce que cette répartition, ayant lieu entre les arrondissements et non entre les communes, est entièrement indépendante des décisions rendues sur les demandes des communes.

Les décisions des conseils généraux, en matière de répartition, sont-elles susceptibles de recours ?

Les décisions du conseil général sur les demandes en réduction formées par les conseils d'arrondissement ou par les communes sont souveraines et sans recours ; mais cela n'empêche pas que, pour tout ce qui tient à la répartition des contributions, le conseil général ne soit subordonné au pouvoir législatif. Ce pouvoir trace,

en effet, d'avance les limites dont le conseil général ne peut sortir. Le conseil général est souverain dans la répartition du contingent départemental entre les arrondissements, souverain dans les décisions qu'il rend sur les demandes des conseils d'arrondissement ou des communes; mais il est absolument impuissant à rien retrancher du contingent assigné au département par le pouvoir législatif. S'il estime que le département est surtaxé, il n'a que le droit d'émettre un vœu de dégrèvement et d'adresser ce vœu au ministre de l'intérieur par l'intermédiaire de son président, conformément au mode prescrit par l'art. 7 de la loi du 10 mai 1838.

Comment et par qui se fait la répartition à défaut des conseils généraux ?

263. La répartition des contributions n'est pas seulement un droit du conseil général; elle est aussi une de ses obligations les plus impérieuses. L'accomplissement de cette obligation étant indispensable pour le recouvrement des cotes individuelles, le législateur devait pourvoir à ce que la négligence ou le refus du conseil général n'empêchât pas ce recouvrement. C'est ce qu'il a fait par l'art. 27 de la loi du 10 mai 1838. Aux termes de cet article, si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois. Pour comprendre cette disposition, il faut savoir que l'acte par lequel le préfet rend exécutoire le contingent annuellement assigné à chaque arrondissement dans chacune des trois contributions directes de répartition s'appelle *mandement*. Il y a donc trois mandements pour chaque arrondissement. Ces mandements sont adressés au sous-préfet. Lorsque le conseil général a voté la répartition qui lui est prescrite, ils portent purement et simplement les sommes que ce conseil a fixées. A défaut par le conseil général d'avoir rempli son devoir, le préfet les délivre d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à faire en exécution des lois. Ces modifications peuvent résulter non-seulement de lois nouvelles, rendues depuis la répartition précédente, mais aussi de l'application des lois permanentes. C'est ainsi que le contingent d'un arrondissement dans l'impôt foncier doit être augmenté ou diminué, si le nombre des propriétés bâties s'y est élevé ou abaissé, si le domaine public qui est affranchi de l'impôt, s'y est restreint ou accru depuis la répartition précédente.

264. Les textes qui règlent les droits du conseil général, relativement aux centimes additionnels, sont l'art. 3 et le n° 1 de l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838. D'après l'art. 3, le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois. D'après le n° 1 de l'art. 4, il délibère sur les contributions extraordinaires à établir dans l'intérêt du département; contribu-

tions qui consistent toujours en un nombre plus ou moins considérable de centimes additionnels. Nous réunissons à dessein ces deux dispositions pour que leur explication soit plus méthodique et plus claire.

Qu'entend-on par principal des contributions directes et par centimes additionnels?

Le *principal* des contributions directes est la somme originairement fixée pour chacune d'elles, lors de son établissement, sauf les dégrèvements qui, à diverses époques, ont été imputés sur cette somme originaire, et desquels il résulte que le principal des contributions directes est aujourd'hui moindre qu'il ne l'était dès le principe. Les *centimes additionnels* sont les sommes successivement ajoutées au principal. Ils sont ainsi nommés parce qu'ils ont toujours été imposés par corrélation au principal, à raison de tant de centimes par franc. Le principal et les centimes additionnels diffèrent encore entre eux, sous le rapport de la destination des fonds qui en résultent. Le principal est imposé pour les besoins permanents de l'Etat, tandis que les centimes additionnels ne le sont qu'en vue de nécessités accidentelles et temporaires, ou dans l'intérêt des services purement locaux. Les centimes additionnels peuvent porter sur les quatre contributions directes; mais à l'égard de la contribution personnelle et mobilière, ils ne portent que sur les cotisations mobilières; la taxe personnelle est imposée en principal seulement, aux termes de l'art. 19 de la loi du 21 avril 1832.

Comment se divisent les centimes additionnels? — Qu'entend-on par centimes additionnels généraux, départementaux, communaux?

Les centimes additionnels se divisent en *généraux*, *départementaux* et *communaux*. Les premiers sont affectés aux besoins généraux du pays. Ils peuvent porter sur les quatre contributions directes; mais en nombre différent pour chacune d'elles. Ceux imposés sur la contribution foncière ont été entièrement supprimés par l'article 1er de la loi du 7 août 1850. Momentanément rétablis au budget pour une très-faible quotité, depuis que l'art. 13 de la loi du 5 mai 1855 a distrait du service départemental, et mis à la charge directe de l'Etat les dépenses ordinaires des prisons départementales et les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés, ils en ont de nouveau complétement disparu. Les seconds sont affectés aux besoins des départements; les troisièmes, à ceux des communes. Les conseils de département n'ont qualité et pouvoir que pour les centimes additionnels départementaux, et il est même une catégorie de ces centimes qui échappe à leur action, ainsi que nous le verrons bientôt.

Comment se divisent les centimes additionnels départementaux?

Les centimes additionnels départementaux se subdivisent en *ordinaires*, *facultatifs*, *spéciaux et extraordinaires*. Les premiers sont affectés aux dépenses ordinaires du département; les seconds, aux dépenses facultatives; les troisièmes, à certaines dépenses spéciales; les quatrièmes enfin, aux dépenses extraordinaires.

Quelles sont les règles relatives aux centimes départementaux

Les centimes ordinaires sont directement imposés par la loi annuelle du budget de l'Etat et sans aucune intervention des conseils

généraux. Ils s'appliquent seulement, en vertu de l'art. 15 de la loi du 11 frimaire an VII, à la contribution foncière et à la contribution personnelle et mobilière. Leur nombre est aujourd'hui de 10 1/2, pour chacune de ces deux contributions. Les dépenses auxquelles ils sont affectés portent la qualification de *dépenses ordinaires*, et sont limitativement énumérées dans l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838, sauf addition des dépenses d'ameublement et d'entretien du mobilier des hôtels de sous-préfecture, aux termes du décret-loi du 28 mars 1852, et retranchement des dépenses ordinaires des prisons départementales, ainsi que des frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés, en vertu de l'art. 13 de la loi de finances du 5 mai 1855. Les centimes ordinaires ne sont pas la seule ressource créée par le budget de l'Etat pour subvenir aux dépenses ordinaires des départements. Il y est encore pourvu au moyen du *fonds commun*. La première institution de ce fonds remonte à la loi du 11 frimaire an VII. Aux termes de l'art. 16 de cette loi, chaque département devait supporter, en sus des centimes additionnels destinés à couvrir ses dépenses ordinaires, un nombre déterminé de centimes additionnels à la contribution foncière et à la contribution personnelle et mobilière, destinés, sous le nom de fonds commun, à venir au secours des départements dont les dépenses ordinaires excéderaient le produit de leurs centimes ordinaires. Le fonds commun, à partir de la loi de finances du 14 juillet 1838, fut divisé en deux parts, dont l'une était affectée au complément des dépenses ordinaires des départements, et l'autre au complément de certaines dépenses facultatives, énumérées dans l'art. 17 de la loi du 10 mai 1838. Depuis la loi de finances du 9 septembre 1848, la première partie de ce fonds était de 7 centimes, et la deuxième de 6/10 de centime. La loi de finances du 29 juillet 1850, art. 10, a supprimé la seconde portion du fonds commun; de sorte qu'aujourd'hui ce fonds n'est destiné qu'au complément des dépenses ordinaires des départements, et ne comprend que 7 centimes. Le produit du fonds commun est annuellement réparti entre les départements, suivant leurs besoins, par décret impérial, inséré au *Bulletin des lois*.

ordinaires? — Qu'entend-on par fonds commun?

Les centimes facultatifs sont ainsi nommés, parce qu'il dépend des conseils généraux de les voter ou de ne point les voter. La loi annuelle du budget de l'Etat se borne à en fixer le maximum. Ce maximum, avant la loi du 7 août 1850, était de 5, excepté pour le département de la Corse, qui était autorisé à porter ses centimes au nombre de 12. L'art. 1er de la loi du 7 août 1850 éleva ce maximum à 7 centimes 6/10 pour les départements autres que celui de la Corse et à 14 centimes 6/10 pour ce dernier. Cette mesure était la conséquence de la suppression de la seconde partie du fonds commun. Dès qu'on avait retiré cette ressource aux dépenses facultatives, il était naturel qu'on leur rendît sous une autre forme ce

Quelles sont les règles relatives aux centimes départementaux facultatifs?

qu'on leur avait enlevé; mais la restitution excéda le retranchement, puisqu'au lieu des 6/10 imposés par la loi pour la seconde partie du fonds commun, les conseils généraux furent autorisés à s'imposer 2 cent. 6/10 de plus qu'auparavant. Aujourd'hui, le maximum des centimes facultatifs n'est maintenu à 11 et 6/10 que pour le département de la Corse; pour tous les autres départements, il est réduit à 7 1/2, sauf dans les trois nouveaux départements des Alpes-Maritimes, de la Savoie et de la Haute-Savoie, où il est de 18 1/2. Les centimes facultatifs, comme les centimes ordinaires, ne portent que sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière. Le maximum que nous avons indiqué s'applique séparément à chacune de ces deux contributions. Le vote des centimes facultatifs par les conseils généraux rentre dans la première catégorie de leurs attributions exercées sous le contrôle du pouvoir législatif, puisque la loi leur trace d'avance une limite qu'ils ne peuvent dépasser, intervenant ainsi avant et non après eux. Les centimes facultatifs sont naturellement affectés aux dépenses facultatives; mais ils peuvent aussi être employés au paiement des dépenses ordinaires, si telle est la volonté du conseil général, tandis que aucune dépense facultative ne peut être mise à la charge des centimes ordinaires; c'est ce qui résulte des art. 15 et 16 de la loi du 10 mai 1838.

Quelles sont les règles relatives aux centimes départementaux spéciaux?

Les centimes spéciaux ne sont que des centimes facultatifs, spécialement affectés à certaines classes de dépenses. Pour eux, comme pour les centimes facultatifs sans affectation spéciale, la loi fixe d'avance un maximum que ne peuvent dépasser les conseils généraux. Les centimes spéciaux, autorisés par les lois en vigueur, sont: 1° ceux pour les dépenses du cadastre; 2° ceux pour subvention aux dépenses des chemins vicinaux de grande communication, et, en cas extraordinaire, aux dépenses des autres chemins vicinaux; 3° ceux pour les dépenses de l'instruction primaire. Les centimes spéciaux pour le cadastre ont été autorisés par l'art. 4 de la loi du 2 août 1829. Ils ne portent que sur la contribution foncière, et leur maximum est fixé à 5. Les centimes spéciaux pour les chemins vicinaux ont été autorisés par l'art. 8 de la loi du 21 mai 1836. Ils peuvent porter sur les quatre grandes contributions directes; leur maximum, pour chacune d'elles, est fixé à 5. Les centimes spéciaux pour l'instruction primaire avaient été autorisés par l'art. 13 de la loi du 28 juin 1833, mais seulement sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière, avec le maximum de 2 pour chacune d'elles. L'art. 4 de la loi de finances du 17 août 1835 permit de les voter sur les quatre contributions directes, mais en abaissa le maximum au chiffre de 1 1/2. L'art. 3 de la loi de finances du 18 juillet 1836 maintint l'extension aux quatre contributions directes, et releva le maximum au chiffre de 2 centimes. C'est ce qui existe aujourd'hui, en vertu de l'art. 40 de la loi du 15 mars 1850. Les centimes spéciaux ne peuvent être employés

que pour les dépenses auxquelles ils sont affectés, tandis que les centimes facultatifs, sans affectation spéciale, peuvent aussi concourir à l'acquittement des dépenses pour lesquelles il a été créé des ressources spéciales. Nous avons dit que les centimes spéciaux n'étaient que des centimes facultatifs, avec affectation spéciale: cela est absolument vrai des centimes spéciaux du cadastre et de ceux des chemins vicinaux; mais ne l'est que sous une importante restriction pour ceux de l'instruction primaire. Aux termes de l'art. 40 de la loi du 15 mars 1850, les centimes spéciaux afférents à ce service sont imposés d'office par un décret, à défaut du vote du conseil général, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires du département.

Quelles sont les règles relatives aux centimes départementaux extraordinaires ?

Les centimes extraordinaires sont le moyen par lequel se produisent les contributions extraordinaires. Etablies dans l'intérêt du département, ces contributions sont votées par le conseil général. Elles ne peuvent être autorisées que par une loi, aux termes de l'art. 33 de la loi du 10 mai 1838. Ici, comme on le voit, l'initiative appartient au conseil général; le pouvoir législatif n'intervient qu'après lui. C'est donc une attribution qui rentre dans la seconde catégorie de celles exercées sous le contrôle du pouvoir législatif. Les centimes extraordinaires peuvent porter sur les quatre grandes contributions directes. La loi d'autorisation fixe leur nombre et les contributions auxquelles ils s'appliquent. Ainsi que l'exprime leur nom, ils sont destinés à pourvoir à des dépenses extraordinaires, et ne peuvent être détournés de cette destination.

265. Les autres attributions des conseils généraux soumises au contrôle du pouvoir législatif concernent : 1° les emprunts contractés dans l'intérêt du département; 2° les changements proposés à la circonscription du département, des arrondissements et des cantons.

Quelles sont les règles relatives aux emprunts départementaux ?

Aux termes de l'art. 4, n° 1, de la loi du 10 mai 1838, le conseil général délibère sur les emprunts à contracter dans l'intérêt du département. D'après l'art. 34 de la même loi, les emprunts votés par le conseil général ne peuvent être contractés qu'en vertu d'une loi. Ici encore, comme pour les contributions extraordinaires, l'initiative appartient au conseil général; le pouvoir législatif n'intervient qu'à sa suite. L'emprunt autorisé est adjugé par le préfet, conformément au n° 11 du premier tableau annexé au décret-loi du 25 mars 1852.

Quelle est la mission des conseils généraux, par rapport aux changements de circonscriptions territoriales?

L'art. 6, n° 1, de la loi du 10 mai 1838, confère au conseil général le droit de donner son avis sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux. L'initiative, dans ces divers cas, appartient au préfet; le conseil général ne fait qu'émettre un avis sur la proposition de ce fonction-

Digitized by Google

naire. Le pouvoir législatif est toujours appelé à statuer sur les changements de circonscription relatifs au département, aux arrondissements et aux cantons. Il ne prononce que par exception sur ceux qui atteignent seulement les communes. Enfin, il n'intervient dans la désignation des chefs-lieux que pour les circonscriptions territoriales qui ne pourraient être modifiées sans son consentement. C'est par décret impérial que la décision est prise, toutes les fois qu'une loi n'est pas nécessaire. Les règles et distinctions qui précèdent résultent de l'art. 4 de la loi du 18 juillet 1837.

Quelle a été l'influence du décret du 25 mars 1852 sur les attributions des conseils généraux soumises au contrôle du pouvoir législatif?

Le décret-loi du 25 mars 1852 n'a rien changé aux dispositions que nous venons d'analyser. Ce décret a formellement excepté des matières décentralisées : 1° les changements proposés aux circonscriptions territoriales et à la désignation des chefs-lieux; 2° les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département; 3° la répartition du fonds commun affecté aux dépenses ordinaires des départements. Tout ce que nous avons dit sur ces divers points continue donc à être pleinement en vigueur.

Comment se divisent les attributions des conseils généraux soumises au contrôle du pouvoir exécutif? — Qu'entend-on par délibérations, par avis, par vœux?

266. Les attributions des conseils généraux, exercées sous le contrôle du pouvoir exécutif, se divisent en trois classes : les *délibérations* proprement dites, les *avis* et les *vœux*.

Les délibérations proprement dites se distinguent par deux caractères essentiels : elles émanent de l'initiative du conseil général; elles sont indispensables à l'administration active, qui peut bien ne pas y donner suite, mais qui ne peut suppléer à leur absence, ni agir contre et outre leur contenu. C'est en ce sens qu'on dit communément qu'elles lient l'administration active si elles sont négatives, tandis qu'elles ne la lient point si elles sont affirmatives. Le seul cas où une délibération négative ne lie pont l'administration concerne les dons et les legs faits au département, pour lesquels, aux termes de l'art. 31 de la loi du 10 mai 1838, le refus du conseil général n'est pas un obstacle absolu à l'autorisation d'accepter.

Les avis sont provoqués par l'administration active. Affirmatifs ou négatifs, ils ne lient jamais en aucun sens cette administration, qui reste toujours maîtresse d'y avoir égard, ou de n'en tenir aucun compte.

Les vœux n'ont ni plus ni moins de force que les avis. Ce qui les en distingue, c'est qu'à la différence de ces derniers, ils émanent essentiellement de l'initiative du conseil général.

Quel est le caractère commun des cas de délibération proprement dite?

267. Les cas de délibération proprement dite sont énumérés dans l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838. Cette énumération n'est pas limitative : c'est ce qui résulte du texte même de l'article précité, qui comprend, dans sa disposition finale, tous les objets non spécifiés sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer par les lois et règlements. Le caractère commun de tous les cas de délibération

proprement dite est dans leur corrélation avec la personnalité civile du département. Il y a lieu à délibération de ce genre de la part du conseil général toutes les fois que le département est directement ou indirectement intéressé, en sa qualité de personne civile.

Quels sont les principaux cas de délibération proprement dite ?

Les cas énoncés dans l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838 concernent : 1° les contributions extraordinaires et les emprunts; 2° les propriétés départementales; 3° les actions judiciaires; 4° les travaux départementaux; 5° les caisses de retraite en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures; 6° la dépense des aliénés et des enfants trouvés.

Parmi les cas omis dans cet article, les deux plus importants sont le budget du département et les comptes d'administration du préfet. Le conseil général délibère sur ces deux points, aux termes des articles 11 et 24 de la loi du 10 mai 1838.

Qu'est-ce qui distingue les délibérations sur les contributions extraordinaires et les emprunts des autres cas de délibération proprement dite ?

Dans tous les cas que nous venons de mentionner, le conseil général procède par voie de délibération proprement dite; mais il en est un, celui concernant les contributions extraordinaires et les emprunts, où la délibération est soumise au contrôle du pouvoir législatif, ainsi que nous l'avons précédemment expliqué. Restent donc, comme matières principales à délibération sous le contrôle du pouvoir exécutif : 1° le budget du département; 2° les comptes du préfet; 3° les propriétés départementales; 4° les actions judiciaires; 5° les travaux départementaux; 6° les caisses de retraite, en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures; 7° la dépense des aliénés et des enfants trouvés. Deux de ces matières, le budget du département et les comptes du préfet, seront, à raison de leur plus grande importance, l'objet d'un examen spécial et approfondi.

Quelles sont les règles relatives au budget départemental ?

268. Le budget du département est présenté par le préfet. Il est divisé en sections. Chaque section embrasse à la fois les dépenses et les recettes destinées à y pourvoir. La première section comprend les dépenses ordinaires, limitativement énumérées dans l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838, sauf l'addition résultant du décret-loi du 28 mars 1852, et le retranchement prononcé par l'art. 13 de la loi du 5 mai 1855; addition et retranchement dont nous avons indiqué l'objet sous le numéro 264. Il est pourvu à ces dépenses au moyen : 1° des centimes ordinaires; 2° de la part allouée au département dans le fonds commun; 3° des produits éventuels suivants : le revenu et le produit des propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières affectées à un service départemental; les produits des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives; le produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit du département, ainsi que les autres droits et perceptions concédés au département par les lois. Les dépenses ordinaires sont obligatoires pour le département, en un certain sens et jusqu'à un certain point, puisqu'elles peuvent être inscrites au

budget, ou augmentées d'office par l'autorité supérieure jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir; puisqu'en outre, si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget. La première section est exclusivement affectée aux dépenses ordinaires. Aucune dépense facultative ne peut y être inscrite. La seconde section comprend les dépenses facultatives. Le conseil général peut aussi y porter les dépenses ordinaires. Il est pourvu aux dépenses portées dans la seconde section au moyen des centimes facultatifs et du revenu, ainsi que du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental. Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être changées ni modifiées par l'autorité supérieure. Les dettes départementales sont portées à la première ou à la seconde section du budget, suivant qu'elles ont été contractées pour des dépenses ordinaires ou pour toute autre classe de dépenses. Dans le premier cas, elles sont soumises à toutes les règles applicables aux dépenses ordinaires. Dans le second cas, si le conseil général avait omis ou refusé de les inscrire, il y serait pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale. Cette circonstance est la seule où une contribution extraordinaire d'intérêt départemental puisse être mise à la charge d'un département sans la délibération conforme de son conseil général. Indépendamment des deux sections essentielles du budget départemental, des sections particulières contiennent les dépenses imputées sur des centimes spéciaux ou extraordinaires. Aucune dépense ne peut y être imputée que sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir. Toutes ces dispositions, concernant le budget du département, sont l'analyse et le résumé des art. 9 à 20 et de l'art. 28 de la loi du 10 mai 1838.

Quelles sont les règles relatives à la comptabilité départementale? — Qu'entend on par comptes d'administration et par comptes de deniers? — Qu'est-ce que le fonds de non-valeurs?

269. Les comptes du département, conformément à la grande règle qui domine toute la comptabilité publique, sont de deux sortes: comptes d'administration et comptes de deniers. Les comptes d'administration sont présentés par le préfet au conseil général qui, après les avoir débattus, les arrête sans que le préfet puisse assister à la délibération. Ces comptes comprennent: 1° les recettes et les dépenses conformément au budget; 2° le produit des centimes spéciaux; 3° le fonds de non-valeurs. Ce fonds a quelque analogie; mais ne doit pas néanmoins être confondu avec celui de secours. Le fonds pour secours en cas de grêle, inondations et autres accidents fortuits, n'est demandé qu'à la contribution foncière et à la contribution personnelle-mobilière, à raison d'un centime additionnel au principal de chacune d'elles, et le produit devant en res-

ter centralisé au ministère de l'agriculture et du commerce, les préfets ne sauraient avoir à rendre compte de son emploi. Le fonds de non-valeurs est ainsi nommé parce qu'il a pour but de couvrir les pertes éprouvées sur le recouvrement des contributions directes. Il se perçoit sur toutes quatre, mais dans des proportions diverses. Il est d'un centime additionnel pour chacune des contributions foncière et personnelle-mobilière, de trois centimes pour la contribution des portes et fenêtres, de cinq pour la contribution des patentes. Le produit en est recueilli par le ministère des finances, et un décret impérial en met, chaque année, une partie à la disposition des préfets, pour être distribuée par eux en remises ou modérations au profit des contribuables. Il est donc naturel qu'ils rendent compte aux conseils généraux du montant et de l'emploi de la partie de ce fonds qui leur est confiée. Les observations du conseil général sur les comptes soumis à son examen sont adressées directement, par son président, au ministre de l'intérieur. Les comptes de deniers sont tenus pour les recettes, par le receveur général des finances; pour les dépenses, par le payeur du département. Le conseil général n'a aucune action sur ces comptes, qui sont directement déférés à la cour des comptes. Le comptable chargé du service des dépenses départementales ne peut payer que sur des mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département. Nous disons les budgets et non pas seulement le budget, parce qu'il peut arriver que des dépenses soient régulièrement imputées sur les ressources de deux budgets successifs. En effet, les fonds qui n'ont pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice sont reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général, et les fonds restés libres sont cumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine. Les mandats du préfet sont délivrés en vertu des *ordonnances de délégation* du ministre de l'intérieur. En résumé, l'ordonnateur des dépenses départementales est le préfet par délégation du ministre de l'intérieur. Les comptables du département sont, pour les recettes, le receveur général des finances; pour les dépenses, le payeur du département. On voit par là que la comptabilité départementale est essentiellement rattachée à la comptabilité générale. Aussi les revenus et les charges des départements sont-ils compris dans le budget de l'Etat et dans les comptes généraux rendus annuellement par les ministres au Corps législatif. Toutes les règles que nous venons d'exposer, relativement à la comptabilité départementale, résultent des art. 21 à 24 de la loi du 10 mai 1838 et du chap. 21 du décret impérial du 31 mai 1862.

Quel est le rôle du préfet, relativement aux délibérations du conseil général ?

270. Dans tous les cas de délibération que nous nous sommes borné à énoncer, la règle générale est que le préfet, en sa qualité

de représentant actif du département, est chargé seul de pourvoir à l'exécution de la délibération. C'est ainsi qu'il dirige les travaux départementaux, souscrit les marchés, passe les baux des biens et les adjudications des travaux départementaux; souscrit les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction; représente le département en justice, soit en demandant, soit en défendant. Relativement aux instances judiciaires, la loi a dû prévoir le cas d'un litige entre l'Etat et le département. Le préfet, étant le représentant de l'un et de l'autre, ne pouvait cependant pas remplir, dans la même instance, le double rôle de demandeur et de défendeur. Dans ce cas, aux termes de l'art. 36 de la loi du 10 mai 1838, le préfet représente l'Etat, et l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions.

Comment sont exécutoires les délibérations des conseils généraux, et quelle est sur ce point la portée du décret du 25 mars 1852?

Les délibérations du conseil général ne sont pas immédiatement exécutoires. Elles doivent être préalablement soumises à l'approbation du chef de l'Etat, du ministre compétent ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique. Ce principe, énoncé dans l'art. 5 de la loi du 10 mai 1838, est toujours exact; mais l'application en a été modifiée par le décret-loi du 25 mars 1852, en ce sens que l'approbation par le préfet forme aujourd'hui la règle générale, et que le chef de l'Etat ou le ministre compétent n'interviennent que par exception. L'application des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique étant toujours réservée, les seuls cas où cette intervention supérieure est nécessaire sont les suivants :

1° Le budget et les comptes du département, ainsi que les reports d'un exercice sur un exercice ultérieur, qui sont définitivement réglés par décret impérial;

2° Le changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public, changement qui doit être approuvé par décret impérial, le conseil d'Etat entendu;

3° L'acceptation ou le refus des dons et legs faits au département qui donnent lieu à réclamation, acceptation ou refus qui, dans ce cas, ne peuvent être autorisés que par décret impérial, le conseil d'Etat entendu;

4° Le classement et la direction des routes départementales, classement et direction qui sont fixés par décret impérial;

5° L'approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles publics d'aliénés, quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense, approbation qui, dans ces circonstances, doit être donnée par le ministre de l'intérieur;

6° La part contributive du département aux travaux exécutés par

l'Etat et qui intéressent le département, part qui est définitivement fixée par décret impérial;

7° La part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes, part qui est définitivement fixée par le ministre de l'intérieur s'il n'y a pas désaccord entre le département et les communes, par décret impérial en cas de désaccord;

8° L'organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures, organisation qui est réglée par décret impérial.

Les règles que nous venons d'exposer résultent des art. 11, 24, 29, 30, 31, 32, 35, 36 et 38 de la loi du 10 mai 1838, modifiés par le décret-loi du 25 mars 1852. Les cas que nous avons indiqués comme étant les seuls où l'intervention de l'autorité centrale soit nécessaire, sont en effet les seuls parmi ceux spécifiés dans l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838; mais le décret du 25 mars 1852 en énumère plusieurs autres sur lesquels le conseil général n'a point à délibérer, et qui sont par conséquent étrangers à notre sujet.

271. Aux termes de l'art. 6 de la loi du 10 mai 1838, le conseil général donne son avis dans divers cas que spécifie cet article à titre énonciatif, mais non limitatif. Le caractère commun des matières à simple avis est d'intéresser le département comme circonscription administrative, et non comme personne civile.

Quel est le caractère commun des cas d'avis?

Le cas le plus important de ceux énumérés par l'art. 6 de la loi du 10 mai 1838 concerne les changements proposés aux circonscriptions locales. Ceux de ces changements qui affectent le territoire du département, des arrondissements et des cantons, rentrent toujours, comme on l'a vu, dans les attributions qui relèvent du pouvoir législatif. Lors même que le changement est limité au territoire des communes, la décision du pouvoir exécutif ne suffit qu'autant qu'il y a consentement des conseils municipaux, ou que, à défaut de ce consentement, l'avis du conseil général est affirmatif, pourvu, dans ce dernier cas, qu'il s'agisse de communes ayant moins de trois cents habitants. La décision du pouvoir exécutif suffit pour les changements proposés à la désignation des chefs-lieux, toutes les fois qu'elle suffirait pour les changements proposés aux circonscriptions elles-mêmes. Telles sont les conséquences de l'ensemble des lois en vigueur, et notamment de l'art. 4 de la loi du 18 juillet 1837.

Qu'est-ce qui distingue les avis sur les changements de circonscriptions territoriales des autres cas d'avis?

Il résulte du texte de l'art. 6 de la loi du 10 mai 1838 qu'on doit séparer les cas à simple avis en deux classes: ceux où l'administration *est tenue* de prendre l'avis du conseil général, et ceux où elle a seulement *la faculté* de le demander. Les premiers sont ceux spécifiés dans l'art. 6 précité, ou dans les dispositions particulières des lois et règlements. Les seconds n'ont d'autres limites que celles de l'intérêt

Comment se divisent les avis des conseils généraux?

départemental. L'utilité pratique de la distinction qui précède consiste en ce que, si l'administration a négligé de prendre l'avis du conseil général dans un des cas où elle était tenue de le faire, l'acte entaché de ce vice pourra être déféré au conseil d'Etat par la voie contentieuse; tandis que aucun recours de ce genre n'est ouvert pour omission d'avis dans un des cas laissés à la libre appréciation de l'administration.

En quoi consistent et sur quoi peuvent porter les vœux des conseils généraux ?

272. L'art. 7 de la loi du 10 mai 1838 porte que le conseil général peut présenter les réclamations qu'il aurait à faire dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département. Ces réclamations et ces appréciations sont désignées sous le nom générique de *vœux*. Le conseil général jouit, à cet égard, de la plus grande latitude; mais est néanmoins renfermé dans le cercle de l'intérêt départemental. Aux termes de l'article précité, les vœux émis par le conseil général sont adressés directement au ministre de l'intérieur, par l'intermédiaire de son président. Les vœux émanés des divers conseils généraux sont ainsi réunis au ministère de l'intérieur; l'analyse en est annuellement publiée au *Moniteur*. L'usage de cette publication annuelle s'était perdu depuis quelque temps; mais il a été remis en vigueur, conformément aux conclusions d'un rapport adressé par le ministre de l'intérieur au chef de l'État et approuvé par lui le 10 février 1856.

Quelles sont les règles relatives à la tenue des séances des conseils généraux ?

273. D'après l'art. 13 de la loi du 22 juin 1833, les séances du conseil général n'étaient pas publiques. La même règle, ainsi que nous le verrons plus tard, était appliquée aux séances des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. Le décret-loi du 3 juillet 1848 maintint cette disposition pour les séances des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux; mais par une anomalie assez difficile à justifier, son art. 18 posa en principe la publicité des séances des conseils de département, à moins que la majorité des membres du conseil ne demandât le comité secret. L'art. 5 de la loi du 7 juillet 1852 a fait cesser cette anomalie. Aujourd'hui la non-publicité des séances est redevenue la règle commune aux trois ordres de conseils de répartition. La présence du public, qui est une garantie fort utile devant les corps judiciaires ou politiques, n'offrirait que des inconvénients et des dangers devant des corps purement administratifs, tels que sont les conseils dont nous nous occupons.

Le président du conseil général a seul la police des séances, conformément à ce qui se pratique dans toute assemblée délibérante.

Quelles sont les conditions de forme prescrites pour la validité et la constatation des

274. On entend par délibérations du conseil général, dans le sens le plus large, non-seulement les délibérations proprement dites, mais aussi les avis et les vœux. Les seules dispositions légis-

latives concernant la forme des délibérations sont l'art. 13 de la loi du 22 juin 1833 et l'art. 26 de la loi du 10 mai 1838. D'après le premier de ces articles, le conseil général ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents; les votes sont recueillis au scrutin secret toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. D'après le second, les procès-verbaux, rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance, doivent contenir l'analyse de la discussion : les noms des membres qui ont pris part à cette discussion n'y sont pas insérés. Il faut compléter ces dispositions par cette règle toujours applicable, quand il n'y est pas formellement dérogé, à savoir, que les délibérations se prennent à la majorité des voix. En cas de partage, nous pensons, par analogie avec ce que l'art. 27 de la loi du 18 juillet 1837 décide pour les conseils municipaux, que la voix du président est prépondérante.

Délibérations des conseils généraux?

L'ordre des travaux du conseil général, durant la session annuelle, n'a été déterminé par aucune loi ni par aucun règlement d'administration publique. Une instruction ministérielle du 16 ventôse an X a tracé des règles qui sont encore habituellement suivies. D'après cette instruction, les travaux du conseil général doivent être classés en deux grandes divisions, suivant qu'ils ont pour objet l'administration ou les vœux. Pour instruire les affaires et préparer les rapports à l'assemblée générale, le conseil se répartit en plusieurs commissions, dont le nombre et la qualification varient selon l'importance et la nature des matières qui leur sont confiées. Les procès-verbaux forment deux séries distinctes, dont l'une est consacrée à l'administration et l'autre aux vœux. La partie administrative est adressée au préfet, qui la transmet au ministre de l'intérieur; la partie contenant les vœux est directement adressée à ce ministre. Doivent aussi lui être directement envoyées les observations du conseil général sur les comptes d'administration du préfet.

Quel est l'ordre intérieur des travaux des conseils généraux?

L'ordre des travaux du conseil général, durant les sessions extraordinaires, n'est et ne pouvait être soumis à aucune règle tracée d'avance, chacune de ces sessions ayant un objet spécial et différent.

L'art. 3 de l'arrêté du 19 floréal an VIII défendait d'une manière absolue d'imprimer les actes des conseils généraux. L'art. 6 de la loi du 17 août 1828, sans s'expliquer sur l'ensemble des actes de ces conseils, ordonna que les budgets et les comptes départementaux fussent rendus annuellement publics par la voie de l'impression. Le dernier état de la législation, à cet égard, résulte des art. 25 et 26 de la loi du 10 mai 1838. D'après ces articles, les budgets et les comptes du département, définitivement réglés, sont rendus publics par la voie de l'impression. Le conseil général peut, en outre, ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations ou

Les actes des conseils généraux peuvent-ils être rendus publics?

procès-verbaux. Ainsi, la publication est obligatoire pour les budgets et les comptes départementaux, facultative pour le surplus des délibérations des conseils généraux. Dans le cours de la discussion de la loi du 10 mai 1838, à la Chambre des députés, on avait présenté un amendement tendant à rendre obligatoire, en faveur de tout citoyen contribuable du département, la communication sans déplacement des procès-verbaux du conseil général, conformément au principe posé pour les délibérations des conseils municipaux par l'art. 25 de la loi du 21 mars 1831. Cet amendement ayant été rejeté, nul n'a droit d'exiger la communication dont il s'agit pour les délibérations des conseils généraux.

Quelles sont les diverses prohibitions faites aux conseils généraux ?

275. Il est interdit aux conseils généraux :

1° Par l'art. 15 de la loi du 22 juin 1833 de prendre aucune délibération hors du temps et du lieu de leur réunion légale;

2° Par l'art. 14 de la même loi de faire aucun acte, ou de prendre aucune délibération sur des objets qui ne sont pas légalement compris dans leurs attributions;

3° Par l'art. 16 de la même loi de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département, ce qui doit s'entendre d'une correspondance directe, les rapports mutuels par l'intermédiaire des préfets ou du ministre de l'intérieur étant non-seulement permis, mais quelquefois même nécessaires;

4° Par l'art. 17 de la même loi de faire ou publier aucune proclamation ou adresse.

Ces deux dernières prohibitions demandent quelques développements. La première ne nous paraît pas devoir être étendue à la correspondance avec un ou plusieurs conseils municipaux, quelle que soit l'apparente identité de motifs, parce qu'il est de principe que les dispositions de rigueur doivent être strictement renfermées dans leurs termes. La seconde, malgré la généralité de son texte, n'a pas toujours été considérée par la pratique administrative comme susceptible d'une application absolue; mais une circulaire du ministre de l'intérieur, du 5 août 1853, rappelle à l'entière exécution de la loi.

Quelle est la sanction pénale de chacune de ces prohibitions ?

Chacune des prohibitions que nous venons de mentionner a sa sanction particulière.

En cas de délibération hors de la réunion légale, la délibération est nulle *de droit*, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin d'apprécier l'acte en lui-même. La nullité est prononcée par arrêté du préfet en conseil de préfecture. Par le même arrêté, le préfet déclare la réunion illégale, et prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Cet arrêté est transmis au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du Code pénal.

Ces peines, applicables à quiconque, sans titre, s'est immiscé dans des fonctions publiques, consistent en un emprisonnement de deux à cinq ans. En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil, et inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement pendant les trois années qui suivent la condamnation.

En cas d'immixtion dans des objets étrangers aux attributions des conseils généraux, les actes ou délibérations entachés de ce vice sont nuls et de nul effet; mais comme il y a ici une appréciation fort délicate à faire, la nullité est prononcée par décret impérial, au lieu d'un simple arrêté préfectoral.

En cas de correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département, ainsi qu'en cas de proclamations ou adresses illicites, le conseil général est suspendu par le préfet, en attendant que l'empereur ait définitivement statué. Le préfet transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal. Ces peines, applicables à tout concert de mesures contraires aux lois pratiqué par des dépositaires de l'autorité publique, consistent en un emprisonnement de deux mois au moins, et de six mois au plus, indépendamment de la condamnation facultative à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public pendant dix ans au plus. Est passible des mêmes peines tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rend publics les actes illicites de correspondance, les proclamations ou adresses prohibées, et les délibérations prises hors des réunions légales.

On vient de voir qu'en cas de correspondance illicite, ainsi qu'en cas de proclamations ou adresses prohibées, le conseil général peut être suspendu par le préfet, en attendant que le chef de l'Etat ait statué. Ces cas nous paraissent être les seuls où le préfet puisse exercer le droit de suspension à l'égard du conseil général. La loi du 5 mai 1855 lui confère, il est vrai, un pouvoir discrétionnaire pour la suspension des conseils municipaux; mais précisément parce qu'aucun texte ne le lui donne pour la suspension du conseil général, il faut en conclure que, sur ce point, la seule loi applicable est celle du 22 juin 1833, qui n'autorise le préfet à suspendre le conseil général que dans les circonstances ci-dessus spécifiées.

Les diverses mesures que nous venons d'exposer, et qui sont la sanction des prohibitions faites aux conseils généraux, résultent des art. 14, 15, 16, 17, 18 et 19 de la loi du 22 juin 1833.

276. La qualité de membre d'un conseil général de département donne droit :

Quelles sont les principales prérogatives attachées à la qualité de membre d'un conseil général ?

1° A pouvoir, comme fonctionnaire administratif, être appelé par le préfet à remplacer temporairement le sous-préfet de l'arrondissement auquel on appartient (ordonnance royale du 29 mars 1821, art. 3);

2° A faire partie du conseil de révision pour le recrutement de l'armée, sur la désignation du préfet (l. du 21 mars 1832, art. 15);

3° A siéger comme suppléant au conseil de préfecture, sur la désignation du conseil ou du ministre de l'intérieur, suivant les cas (arrêté du 19 fruct. an IX, et déc. du 16 janv. 1808);

4° A pouvoir être nommé par le préfet membre de la commission instituée dans chaque arrondissement pour l'examen administratif des comptes de deniers des hospices et autres établissements de charité (déc. du 7 floréal an XIII);

5° A siéger au conseil départemental d'instruction publique, sur la désignation du ministre de l'instruction publique (l. du 15 mars 1850, art. 10; déc. du 9 mars 1852, art. 3, et l. du 14 juin 1854, art. 5);

6° A faire partie de la commission d'enquête, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, sur la désignation du préfet (l. du 3 mai 1841, art. 8).

Ces diverses prérogatives ne sont pas les seules qui soient attachées à la qualité de conseiller de département; mais elles sont les plus importantes et les plus usuelles. C'est à ce titre que nous les avons comprises dans notre énumération.

CHAPITRE III.

RÈGLES SPÉCIALES AU DÉPARTEMENT DE LA SEINE, A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES.

SOMMAIRE.

277. Objet des règles spéciales au département de la Seine.
278. Législation antérieure.
279. Législation actuelle.
280. Objet des règles spéciales à l'Algérie.
281. Organisation du conseil supérieur.
282. Attributions du conseil supérieur.
283. Organisation des conseils généraux.
284. Attributions des conseils généraux.
285. Objet des règles spéciales aux conseils généraux des colonies.
286. Organisation de ces conseils.
287. Attributions de ces conseils.

Sur quoi portent les règles particulières au conseil général du département de la Seine?

277. Les règles spéciales au conseil général du département de la Seine ne concernent que son organisation. Ses attributions sont exactement les mêmes que celles des autres conseils généraux. Il est bien vrai que le conseil général du département de la Seine est en même temps, pour une partie de ses membres, conseil municipal de Paris; mais il exerce séparément chacune de ces deux fonctions, et ses attributions, relativement à la première, sont entièrement soumises aux règles du droit commun. Nous n'aurons donc ici à nous occuper que de son organisation.

278. Jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, le département de la Seine avait été régi par les règles du droit commun, aussi bien pour l'administration consultative que pour l'administration active. Nous avons exposé le droit spécial établi à son égard par cette loi dans l'ordre actif. Dans l'ordre consultatif, elle se borna, par son art. 17, à poser en principe qu'à Paris le conseil de département remplirait les fonctions de conseil municipal. Sauf ce caractère additionnel, le conseil général du département de la Seine restait soumis aux principes ordinaires.

A partir de quelle époque le conseil général du département de la Seine a-t-il été soumis à des règles spéciales?

La première loi qui ait organisé d'une manière exceptionnelle le conseil général du département de la Seine fut celle du 20 avril 1834. Les principales différences qui résultaient de cette loi par comparaison avec le droit commun, étaient les suivantes :

Comment était-il organisé d'après la loi du 20 avril 1834?

1° Relativement au nombre, il devait y avoir trois conseillers, au lieu d'un seul, pour chacun des douze arrondissements ou cantons de Paris. Quant aux conseillers des deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, leur nombre était de quatre pour chacun, conformément à la règle ordinaire, chacun de ces arrondissements comprenant quatre cantons. Le nombre total était ainsi de quarante-quatre, dont trente-six pour la ville de Paris, et huit pour les deux arrondissements ruraux.

2° Relativement aux électeurs, le corps électoral se composait, comme partout, de deux éléments distincts : les électeurs des députés et les électeurs adjoints; mais ces derniers, au lieu d'être tous les citoyens portés dans la seconde partie de la liste du jury, n'étaient que certains d'entre eux, d'après des catégories limitativement spécifiées.

3° Relativement au mode d'élection, le vote était reçu par arrondissement, au lieu de l'être par canton, pour les deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Pour la ville de Paris c'était le mode ordinaire qui était suivi, chaque arrondissement municipal de cette ville formant un canton.

4° Relativement aux conditions d'éligibilité, les membres choisis par les arrondissements de Paris devaient réunir aux trois conditions ordinaires de la jouissance des droits civils et politiques, de l'âge de vingt-cinq ans et du paiement de 200 francs de contributions directes dans le département, celle d'avoir leur domicile réel à Paris. Les membres choisis par les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis n'étaient soumis à aucune condition additionnelle.

5° Relativement aux scrutins, aucun scrutin n'était valable si la moitié plus un des électeurs inscrits n'avait voté, tandis que, d'après le droit commun, la présence du tiers plus un des électeurs inscrits suffisait et n'était requise qu'au premier tour. La majorité absolue des suffrages exprimés était nécessaire à tous les tours de scrutin ; tandis que, d'après le droit commun, la majorité relative suffisait au deuxième tour. Enfin, lorsque plusieurs membres du conseil

général étaient à élire, il pouvait y avoir un troisième tour de scrutin ; tandis que, d'après le droit commun, il n'y avait jamais qu'un seul membre à élire et que deux tours de scrutin au plus.

6° Relativement à son caractère, le conseil général du département de la Seine comprenait dans son sein le conseil municipal de Paris ; tandis que, d'après le droit commun, le conseil général de chaque département était entièrement distinct du conseil municipal du chef-lieu. Le conseil municipal de Paris se composait des trente-six membres du conseil général, élus par les douze arrondissements municipaux de la ville de Paris. C'est à raison de ce double caractère que les conseillers généraux choisis par ces arrondissements devaient avoir leur domicile réel à Paris.

Comment fut-il organisé après la révolution de 1848, et comment l'est-il aujourd'hui ?

279. Un arrêté du 27 février 1848 prononça la dissolution du conseil municipal de Paris. Le décret-loi du 3 juillet de la même année posa en principe que la ville de Paris et le département de la Seine seraient l'objet d'un décret spécial, et qu'en attendant la promulgation de ce décret, une commission provisoire municipale et départementale, instituée dans le plus bref délai par le pouvoir exécutif, remplacerait le conseil dissous par l'arrêté précité. Conformément à cette disposition, le décret du 8 septembre 1849 nomma les membres de la commission départementale provisoire de la Seine. Ces membres furent au nombre de quarante-quatre, dont trente-six pour Paris et quatre pour chacun des deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Les trente-six membres nommés pour Paris formèrent la commission municipale provisoire de cette ville. Cet état de choses a été formellement maintenu par l'art. 12 de la loi du 7 juillet 1852. Il a été modifié depuis lors, par l'effet de la loi du 16 juin 1859 sur l'extension des limites de Paris. Aux termes de l'art. 3 de cette loi, le conseil municipal de Paris se compose désormais de soixante membres, au lieu de trente-six ; ce qui porte la commission départementale de la Seine à soixante-huit membres, au lieu de quarante-quatre. En résumé, la législation actuelle sur ce point résulte du décret du 3 juillet 1848, de celui du 8 septembre 1849 et de la loi du 16 juin 1859. Elle n'a qu'un caractère provisoire, et l'institution qu'elle a créée consiste en une commission à la fois départementale et municipale, comme l'ancien conseil général, présentant une répartition analogue de ses membres entre l'administration départementale et l'administration municipale, mais différant essentiellement du corps auquel elle a succédé, en ce qu'elle émane du pouvoir exécutif, tandis que ce corps était fondé sur le principe électif.

Sur quoi portent les règles particulières à l'Algérie au sujet des conseils généraux ?

280. En Algérie, les conseils généraux diffèrent de ceux de France, non-seulement par leur organisation, mais aussi par leurs attributions. En outre, plusieurs des attributions, qui en France appartiennent aux conseils généraux de département, sont dévolues en

Algérie au conseil supérieur. Il y a donc nécessité d'étudier séparément le conseil supérieur et les conseils généraux d'Algérie.

281. Le conseil supérieur de l'Algérie a eu des analogues sous les diverses formes qui ont été successivement données à la haute administration de l'Algérie. Il présente surtout de nombreuses ressemblances avec l'ancien conseil de gouvernement, qui siégeait auprès du gouverneur général. Mais c'est seulement par le décret impérial du 10 décembre 1860 qu'il a été institué, tel qu'il existe aujourd'hui.

Quel est l'acte qui a institué le conseil supérieur de l'Algérie ?

Aux termes de l'art. 12 du décret du 10 décembre 1860, ce conseil est composé ainsi qu'il suit : 1° du gouverneur général, président; 2° du sous-gouverneur; 3° des membres du conseil consultatif, c'est-à-dire du directeur général de l'administration civile, d'un commandant supérieur du génie, d'un inspecteur général des travaux publics, d'un inspecteur général des services financiers, de deux conseillers rapporteurs et d'un secrétaire ; 4° des trois généraux commandant les divisions militaires; 5° du premier président de la Cour impériale d'Alger; 6° des trois préfets des départements; 7° de l'évêque; 8° du recteur de l'Académie; 9° de six membres des conseils généraux, à savoir : deux choisis par le conseil général de chaque province. Comme on le voit, l'élément électif n'est représenté dans cette organisation que par les membres des conseils généraux. Leur mode d'élection par les corps auxquels ils appartiennent a été déterminé par le décret du 22 mai 1861.

Comment est-il composé ?

En vertu de l'art. 1er de ce décret, les six membres des conseils généraux appelés à faire partie du conseil supérieur sont élus, chaque année, au nombre de deux pour chaque conseil, pendant la session ordinaire des conseils généraux. L'élection a lieu au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages.

Comment sont désignés les membres des conseils généraux appelés à en faire partie?

282. D'après les art. 11, 12, 13 et 14 du décret du 10 décembre 1860, le conseil supérieur de l'Algérie est appelé à délibérer : 1° sur le projet de budget annuel de l'Algérie ; 2° sur les projets d'assiette et de répartition des divers impôts; 3° sur le projet de sous-répartition des fonds alloués au budget. Ces divers projets sont préparés par le gouverneur général et arrêtés par lui, après délibération du conseil supérieur. Les projets de budgets et les répartitions doivent, en outre, être soumis à l'empereur par l'intermédiaire du ministre de la guerre. Les sous-répartitions sont définitivement arrêtées par le gouverneur général. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le conseil supérieur est investi, en Algérie, des attributions financières et de répartition, qui appartiennent en France aux conseils généraux de département.

Quelles sont les attributions du conseil supérieur de l'Algérie ?

Le décret du 22 mai 1861 porte que le conseil supérieur de l'Algérie a une session annuelle. Cette session se tient, chaque année, au mois d'octobre, après celle des conseils généraux. La session ne

Quelles sont les règles de ses sessions ?

peut durer plus de dix jours. Un secrétaire, choisi parmi les membres du conseil, est nommé par le gouverneur général. C'est aussi le gouverneur général qui est chargé de faire les convocations. Le conseil ne peut délibérer qu'autant qu'il réunit la majorité de ses membres, soit douze membres au moins. Les votes ont lieu par assis et levé, sauf à recourir au scrutin secret, s'il est demandé par quatre membres au moins. Les procès-verbaux sont rédigés de la même manière que ceux des conseils généraux de France. Ils peuvent être publiés après la session, en vertu d'un vote du conseil et avec l'approbation du gouverneur général. Pendant la session, et sous les mêmes conditions, un résumé sommaire des délibérations peut être communiqué à la presse locale.

A quelle époque remonte l'institution des conseils généraux en Algérie ?

283. La première institution des conseils généraux en Algérie remonte à l'arrêté du pouvoir exécutif, du 9 décembre 1848. L'art. 16 de cet arrêté posait en principe qu'il y aurait dans chaque département un conseil général électif, dont les attributions seraient les mêmes que celles des conseils généraux de France. Cette disposition ne fut point mise à exécution, et c'est seulement le décret du 27 octobre 1858 qui a réalisé l'institution des conseils généraux algériens; mais sur des bases différentes de celles énoncées dans l'arrêté de 1848.

Comment sont-ils composés ?

Aux termes du décret du 27 octobre 1858, dont les dispositions, sous ce rapport, ont été expressément maintenues par celui du 10 décembre 1860, il y a dans chacune des trois provinces de l'Algérie un conseil, composé de douze membres au moins et de vingt membres au plus. Les attributions de chaque conseil général embrassent ainsi à la fois le territoire civil et le territoire militaire de la province. Elles ne sont pas restreintes au territoire civil ou département, comme cela devait être d'après l'arrêté de 1848. Les membres des conseils généraux ne sont pas électifs, comme ils l'auraient été d'après ce même arrêté. Ils sont nommés par l'empereur sur la proposition du gouverneur général et sous le contre-seing du ministre de la guerre. Ils sont choisis parmi les notables européens ou indigènes, résidant dans la province ou y étant propriétaires. Ils sont nommés pour trois ans. Ils sont renouvelés par tiers tous les ans, et peuvent être renommés. Pour les deux premiers renouvellements, les conseillers sortants sont désignés par la voie du sort. Les incompatibilités, les remplacements individuels, les causes et les effets de la dissolution sont l'objet de dispositions analogues à celles qui régissent en France les conseils généraux de département.

Quelles sont les attributions des conseils généraux de l'Algérie?

284. Les fonctions de répartition, qui forment la principale attribution des conseils généraux de France, n'appartiennent pas à ceux de l'Algérie. Comme on l'a vu précédemment, c'est le conseil supérieur qui en est chargé. Mais à part cette différence considérable, les conseils généraux de l'Algérie ont des attributions semblables à

celles qu'exercent les conseils généraux des départements français. Comme ceux-ci, ils procèdent par voie de délibérations proprement dites, d'avis et de vœux, et chacune de ces formes est régie par des dispositions analogues à celles qui existent pour la France. Chaque province algérienne a son budget particulier, comme chaque département français a le sien. A l'égard de ce budget, les droits et les devoirs du conseil général sont les mêmes dans les deux pays. Tout ce qui précède est le résumé des art. 33 à 53 du décret du 27 octobre 1858. Il importe seulement de remarquer qu'à raison de la division de chaque province en territoire civil et territoire militaire, le budget provincial est préparé de concert entre le préfet et le commandant du territoire militaire, et que les comptes d'administration sont présentés au conseil général par l'un et l'autre de ces deux hauts fonctionnaires.

Quelles sont les règles de leurs sessions?

Aux termes de l'art. 22 du décret du 27 octobre 1858, le conseil général tient, chaque année, une session ordinaire au chef-lieu de la province. Il se réunit en session extraordinaire toutes les fois qu'il est convoqué à cet effet. Les membres du conseil général sont convoqués : par le préfet, dans le département ; par le commandant du territoire militaire, dans ce territoire. Les règles concernant l'époque et la durée de chaque session, les formalités à remplir lors de son ouverture, la formation du bureau, la tenue des séances, la forme des délibérations, la rédaction et la publication des procès-verbaux, les diverses prohibitions faites aux conseils généraux, sont exactement les mêmes en Algérie qu'en France. La seule différence à noter, c'est que par suite de la coexistence des deux territoires, civil et militaire, les droits et les devoirs du préfet vis à vis du conseil général sont communs au commandant du territoire militaire.

Sur quoi portent les règles particulières aux conseils généraux des colonies?

285. Les conseils généraux des colonies, comme ceux de l'Algérie, ne se distinguent pas seulement de ceux de la métropole par le principe et les détails de leur organisation. Ils en diffèrent aussi par le caractère et l'étendue de leurs attributions.

Quelle est l'origine des conseils généraux dans les colonies?

286. L'institution des conseils généraux est déjà ancienne dans nos colonies. Elle existait avant 1830 à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion, dans la Guiane française, au Sénégal et dans les établissements français de l'Inde. Dans chacune de ces colonies, le conseil général était composé d'un nombre plus ou moins considérable de membres, nommés par le roi sur une liste double de candidats. Ces candidats étaient présentés par les conseils municipaux de la colonie à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. Dans les autres colonies, la liste en était arrêtée par le conseil privé, sur la présentation du directeur de l'intérieur.

La loi du 24 avril 1833, tout en maintenant les conseils généraux du Sénégal et des établissements français de l'Inde, tels qu'ils avaient existé jusqu'alors, les remplaça par des conseils coloniaux électifs

dans chacune des grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guiane. Les membres de chaque conseil colonial étaient élus par des colléges électoraux spécialement institués à cet effet. Le décret du 27 avril 1848 supprima également les conseils coloniaux et les conseils généraux des colonies. Il ne resta donc plus, sous l'empire de ce décret, dans chacune de nos colonies indistinctement, qu'un conseil privé ou d'administration.

Quelles sont les colonies où ils existent aujourd'hui ?

L'institution des conseils généraux, ainsi supprimée d'une manière absolue et radicale dans toutes nos colonies, n'a été jusqu'à présent rétablie que dans celles de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, en vertu du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Comment sont-ils composés ?

Dans chacune de ces trois colonies, aux termes de l'art. 12 du sénatus-consulte précité, il est formé un conseil général nommé, moitié par le gouverneur, moitié par les membres des conseils municipaux. D'après le décret du 26 juillet 1854, chacun de ces conseils généraux se compose de vingt-quatre membres. Un arrêté du gouverneur détermine les circonscriptions électorales pour la nomination des douze membres électifs, et le nombre des conseillers que chacune d'elles doit élire. Les membres des conseils généraux sont nommés pour six ans; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans, et sont indéfiniment rééligibles. A la session qui suit la première élection, le conseil général se partage en deux séries composées, chacune, de six membres nommés par le gouverneur, et de six membres nommés par voie d'élection. Un tirage au sort, fait par le gouverneur en conseil privé, détermine la première série à renouveler. Les règles concernant les conditions d'éligibilité, les incompatibilités, les remplacements individuels, sont à peu près les mêmes qu'en France. C'est ce qui existe aussi pour la dissolution, sauf qu'elle est prononcée, s'il y a lieu, par arrêté du gouverneur, rendu en conseil privé, et non par décret impérial. Différence qu'explique et que justifie la grande distance où sont les colonies du siége du gouvernement français. En résumé, ce que l'organisation des conseils généraux, dans nos colonies, présente de particulièrement caractéristique, c'est la combinaison du principe électif avec la nomination par les agents du pouvoir.

Quelles sont les attributions des conseils généraux des colonies?

287. Le conseil général de chaque colonie vote : 1° les dépenses d'intérêt local; 2° les taxes nécessaires pour l'acquittement de ces dépenses, et pour le paiement, s'il y a lieu, de la contribution due à la métropole; 3° les contributions extraordinaires et les emprunts à contracter dans l'intérêt de la colonie. Il donne son avis sur toutes les questions d'intérêt colonial, dont la connaissance lui est réservée par les règlements, ou sur lesquelles il est consulté par le gouverneur. Les budgets et les tarifs des taxes locales, arrêtés par le conseil général, ne sont valables qu'après avoir été approuvés par le gouverneur. Tel est le résumé des dispositions contenues dans les

art. 13 à 16 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Il en résulte que les conseils généraux des colonies ont sans doute plusieurs des attributions que possèdent les conseils généraux de la métropole; mais qu'à la différence de ceux-ci, ils ne sont pas chargés de fonctions de répartition.

Aux termes du décret du 26 juillet 1854, le conseil général de chaque colonie a une session ordinaire par an, et autant de sessions extraordinaires que les besoins du service l'exigent. Pour les unes et les autres, il est convoqué par le gouverneur. La session ordinaire, à moins de circonstances exceptionnelles, ne peut durer plus d'un mois. Les membres du bureau sont nommés par le gouverneur, et choisis parmi les membres du conseil. Le directeur de l'intérieur a entrée au conseil général, et assiste aux délibérations. Les règles sur la tenue des séances, la forme des délibérations, la rédaction des procès-verbaux, sont les mêmes qu'en France. L'annulation des délibérations prises par le conseil général hors du temps de sa session, hors du lieu de ses séances ou en dehors de ses attributions légales, est prononcée par le gouverneur en conseil privé.

Quelles sont les règles de leurs sessions?

TITRE II.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

SOMMAIRE.

288. Définition des conseils d'arrondissement.
289. Leur origine.
290. Division de ce titre.

288. Le conseil de chaque arrondissement est un conseil électif placé près du sous-préfet pour aider, éclairer et contrôler son administration, en ce qui touche l'intérêt de l'arrondissement.

Qu'entend-on par conseils d'arrondissement?

289. De même qu'en exposant l'origine des conseils généraux de département, nous nous sommes référé à ce que nous avions dit dans le second livre sur l'origine des préfets; de même, en traitant de l'origine des conseils d'arrondissement, nous nous référons à ce que nous avons dit dans le second livre sur l'origine des sous-préfets. Les notions que nous allons donner ne serviront qu'à compléter celles déjà présentées.

La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 confia la délibération, dans chaque district, à une administration composée de douze membres. Ces membres étaient élus, au chef-lieu du district, par les électeurs du district. Leur élection se faisait après celle des membres de l'administration de département. Les administrations de district étaient régies par les mêmes règles que celles de département, pour tout ce qui concernait : 1° le mode d'élection; 2° les conditions d'éligibilité, sauf que les membres des administrations

Comment la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 organisa les administrations de district, et divisa chacune d'elles en conseil et en directoire.

Digitized by Google

de district ne pouvaient être choisis que parmi les citoyens éligibles du district, tandis queles membres des administrations de département pouvaient l'être parmi les citoyens éligibles de tout le département; 3° la durée du mandat, le renouvellement partiel et la rééligibilité; 4° la nomination du président et du secrétaire; 5° la division en conseil et en directoire; 6° les fonctions, la forme d'élection et de renouvellement, ainsi que le droit de séance des membres du directoire. En chaque administration de district, il y avait un procureur syndic. L'élection, la durée du mandat, la rééligibilité, le remplacement momentané, les fonctions et les droits du procureur syndic étaient réglés de la même manière que pour le procureur général syndic. Le conseil de district avait une session annuelle de quinze jours au plus, et l'ouverture de cette session devait précéder d'un mois celle du conseil de département. Les administrations de district étaient entièrement subordonnées à celles de département, par la même raison d'unité hiérarchique qui avait fait établir la subordination des directoires de district à ceux de département.

Quels furent les changements apportés par le décret du 14 frimaire an II?

Le décret du 14 frimaire an II maintint les administrations de district; mais en supprima la subordination à celles de département, pour tout ce qui concernait les mesures de gouvernement et de sûreté générale. Les procureurs syndics de district furent supprimés et remplacés par des *agents nationaux*, spécialement chargés de requérir et de poursuivre l'exécution des lois, et qui devaient correspondre directement avec les comités de salut public et de sûreté générale de la Convention nationale.

Comment la constitution de l'an III supprima les administrations de district, et en conféra les attributions aux administrations municipales de canton?

La constitution du 5 fructidor an III supprima les districts et institua des administrations municipales de canton. Ce qui nous reste à dire pour compléter les notions déjà données dans le second livre sur ces administrations municipales de canton trouvera mieux sa place dans les origines des conseils municipaux. Nous n'avons donc pas à en parler ici.

Comment furent organisés les conseils d'arrondissement, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII?

La loi du 28 pluviôse an VIII rétablit les districts sous le nom d'arrondissements. Elle confia la délibération, dans chaque arrondissement, à un conseil d'arrondissement. Ce conseil était composé uniformément de onze membres. Les membres en étaient pris sur la liste de notabilité communale. Ils étaient nommés pour trois ans par le premier consul, et pouvaient être indéfiniment continués. Le conseil d'arrondissement nommait lui-même son président et son secrétaire. Il avait une session annuelle qui ne pouvait excéder quinze jours.

Comment le furent-ils, d'après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X?

D'après le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, les colléges électoraux d'arrondissement présentaient au premier consul deux citoyens domiciliés dans l'arrondissement pour chaque place vacante dans le conseil d'arrondissement. Aux termes du même

sénatus-consulte, les conseils d'arrondissement se renouvelaient par tiers tous les cinq ans.

Comment le furent-ils, d'après le décret du 13 mai 1806 ?

La candidature élective, qui avait remplacé l'élection directe pour les conseils d'arrondissement, ne conserva plus d'effet en vertu de l'art. 32 du décret du 13 mai 1806, qu'autant que l'empereur n'aurait pas pourvu aux places vacantes. Elle disparut entièrement sous la Restauration, qui s'en tint à la nomination pure et simple par le chef de l'État.

Comment le furent-ils par la loi du 22 juin 1833 ?

La loi du 22 juin 1833 rétablit l'élection directe des membres des conseils d'arrondissement, et en chargea le même corps électoral qu'elle appelait à nommer les membres des conseils généraux de département.

Comment le furent-ils par le décret du 3 juillet 1848, et comment le sont-ils aujourd'hui ?

Le décret-loi du 3 juillet 1848, et la loi du 7 juillet 1852, en maintenant le principe de l'élection directe, ont substitué, pour y pourvoir, le suffrage universel au suffrage restreint.

Par quoi avaient-ils été remplacés en principe par la constitution de 1848 ?

Durant l'époque intermédiaire entre le décret-loi du 3 juillet 1848 et la loi du 7 juillet 1852, avait été promulguée la constitution du 4 novembre 1848, qui, tout en conservant l'arrondissement pour l'administration active, le supprimait pour l'administration consultative, et remplaçait, en principe, les conseils d'arrondissement par des conseils cantonaux. Cet emprunt fait à la constitution du 5 fructidor an III n'avait encore eu aucune suite, lorsque la constitution de 1848 fut remplacée elle-même par celle de 1852.

Quelles sont les règles spéciales au département de la Seine, à l'Algérie et aux colonies, quant aux conseils d'arrondissement ?

290. Les seules dispositions spéciales au département de la Seine, en ce qui concerne les conseils d'arrondissement, sont l'absence de conseil de cet ordre pour l'arrondissement de Paris, où il se confondrait nécessairement avec le conseil municipal de cette ville qui forme à elle seule tout l'arrondissement, et le mode particulier de nomination aux conseils d'arrondissement de Sceaux et de Saint-Denis. Conformément à la pensée qui avait inspiré l'art. 1er du décret-loi du 3 juillet 1848 et l'art. 12 de la loi du 7 juillet 1852, un conseil composé de neuf membres est directement nommé par l'empereur pour chacun de ces deux arrondissements. Ces seules dérogations au droit commun ne sauraient donner lieu à un chapitre particulier pour le département de la Seine. Quant à l'Algérie et aux colonies, il suffit de constater que l'institution des conseils d'arrondissement n'y existe point, pas même en Algérie où il y a cependant des sous-préfets. Ce titre ne sera donc divisé qu'en deux chapitres : l'un pour l'organisation, et l'autre pour les attributions des conseils d'arrondissement.

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ORGANISATION DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

SOMMAIRE.

291. État actuel de la législation.
292. Nombre des membres de chaque conseil d'arrondissement.
293. Electeurs qui les nomment.
294. Formes de l'élection.
295. Conditions d'éligibilité.
296. Incompatibilités.
297. Durée des fonctions.
298. Remplacements individuels.
299. Sessions des conseils d'arrondissement.
300. Dissolution des conseils d'arrondissement.

Quelles sont les lois qui règlent aujourd'hui l'organisation des conseils d'arrondissement?

291. Les lois actuellement en vigueur en tout ou en partie, sur l'organisation des conseils d'arrondissement, sont, comme pour les conseils généraux de département : 1° la loi du 22 juin 1833 ; 2° le décret-loi du 3 juillet 1848; 3° la loi du 7 juillet 1852.

Quel est le nombre des membres de chaque conseil d'arrondissement?

292. Aux termes des art. 20 et 21 de la loi du 22 juin 1833, chaque conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf. Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, un acte du pouvoir exécutif répartit entre les cantons les plus peuplés le nombre des conseillers d'arrondissement à élire pour complément. Ainsi, tandis qu'un seul membre du conseil général est élu pour chaque canton, il est des cantons qui élisent deux ou plusieurs membres du conseil d'arrondissement.

Quels sont les électeurs appelés à élire les membres des conseils d'arrondissement?

293. Les électeurs appelés à voter pour l'élection des conseillers d'arrondissement sont les mêmes que ceux qui nomment les conseillers de département.

Quelles sont les formes prescrites pour l'élection des conseillers d'arrondissement?

294. Les formes de l'élection des conseillers d'arrondissement sont pareillement les mêmes que celles de l'élection des conseillers de département.

Quelles sont leurs conditions d'éligibilité?

295. Les conditions d'éligibilité aux conseils d'arrondissement ne diffèrent de celles prescrites pour les conseils généraux de département qu'en deux points. L'art 14 du décret-loi du 3 juillet 1848 exige le domicile ou le paiement d'une contribution directe dans l'arrondissement, au lieu du domicile, ou du paiement d'une contribution directe dans le département. En outre, nous conclurons du silence de la loi que le nombre des membres non domiciliés peut dépasser le quart des conseils d'arrondissement, tandis qu'il ne peut pas le dépasser pour les conseils généraux.

D'après la loi du 22 juin 1833, les conditions d'éligibilité aux conseils d'arrondissement différaient aussi sous deux rapports de celles prescrites pour les conseils généraux de département : 1° en ce qu'il fallait le domicile réel ou politique dans le département, tandis qu'aucun domicile n'était exigé pour l'éligibilité aux conseils généraux ; 2° en ce que le cens requis était de 150 francs dans le département, dont le tiers dans l'arrondissement, au lieu de 200 fr. dans le département.

296. L'art. 14 du décret-loi du 3 juillet 1848 déclare formellement applicables aux conseillers d'arrondissement les incompatibilités prononcées pour les conseillers de département par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833. D'après l'art. 24 de la même loi nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général.

Quelles sont les incompatibilités légales qui les frappent?

297. Tandis que les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans, ceux des conseils d'arrondissement, aux termes de l'article 25 de la loi du 22 juin 1833, sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. A la session qui suit la première élection, le conseil général divise en deux séries les cantons de chaque arrondissement. Il est procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Ce tirage se fait par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

Quelle est la durée de leurs fonctions, et comment sont-ils partiellement renouvelés tous les trois ans?

298. L'art. 26 de la loi du 22 juin 1833, déclarant applicables aux conseils d'arrondissement les art. 7, 10 et 11 de la même loi, il s'ensuit que les causes et le délai des remplacements individuels, dans l'intervalle des renouvellements triennaux, sont les mêmes pour les conseils d'arrondissement que pour les conseils généraux.

Pour quelles causes et comment est il procédé à leur remplacement dans l'intervalle des renouvellements triennaux?

299. Chaque conseil d'arrondissement a une réunion annuelle qui est appelée la session ordinaire. Cette session ordinaire se divise en deux parties : la première précède et la seconde suit la session du conseil général. Le conseil d'arrondissement peut, en outre, être convoqué toutes les fois que les besoins du service l'exigent. Ces réunions accidentelles portent le nom de sessions extraordinaires.

Pour les unes et les autres, la convocation est autorisée par le pouvoir exécutif. Elle est faite par le préfet. Le décret qui autorise la réunion en détermine l'époque et la durée. Les président, vice-président et secrétaires sont nommés pour chaque session, ordinaire ou extraordinaire, et choisis par le préfet parmi les membres du conseil.

Au jour indiqué pour la réunion, le sous-préfet donne lecture du décret de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare au nom de l'empereur que la session est ouverte. Les membres nouvellement élus, qui n'ont point assisté à

Quelles sont les règles relatives aux sessions des conseils d'arrondissement?

Digitized by Google

l'ouverture de la session, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil d'arrondissement.

Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations.

Toutes les règles qui précèdent résultent de l'art. 39 de la loi du 10 mai 1838, et de l'art. 27 de la loi du 22 juin 1833, combinés avec l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1852.

Par qui et pour quelles causes la dissolution des conseils d'arrondissement peut-elle être prononcée ?

300. Tout ce que nous avons dit de la dissolution des conseils généraux s'applique à celle des conseils d'arrondissement. C'est ce que démontre la simple lecture des art. 9 et 26 de la loi du 22 juin 1833, et de l'art. 6 de la loi du 7 juillet 1852. Quant à l'art. 80 de la constitution de 1848, il était commun aux conseils généraux et aux conseils cantonaux qui, d'après cette constitution, devaient remplacer les conseils d'arrondissement. En vertu de cet article, les conseils d'arrondissement qui tenaient lieu des conseils cantonaux non encore organisés, ne pouvaient être dissous que de l'avis conforme du conseil d'État, tandis qu'ils peuvent l'être aujourd'hui sans aucune condition de ce genre.

CHAPITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

SOMMAIRE.

301. Du caractère de l'arrondissement.
302. Division générale des attributions des conseils d'arrondissement.
303. Attributions relatives aux contributions.
304. Attributions relatives à tout autre objet.
305. Avis.
306. Vœux.
307. Tenue des séances.
308. Forme des délibérations en général.
309. Prohibitions faites aux conseils d'arrondissement.
310. Prérogatives individuelles des conseillers d'arrondissement.

L'arrondissement est-il une personne civile ?

301. L'arrondissement n'est qu'une circonscription territoriale; il n'est pas une personne civile. En cela, il diffère essentiellement du département et de la commune, qui sont des êtres moraux parfaitement caractérisés.

Antérieurement à la loi du 10 mai 1838, la personnalité civile de l'arrondissement pouvait être soutenue par d'assez sérieux arguments. En effet, le décret du 9 avril 1811 avait formellement reconnu à l'arrondissement la qualité de propriétaire, en concédant aux arrondissements la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux, affectés à certains services publics. D'autre part, il résultait des art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807 que l'arrondissement pouvait avoir des ressources et des charges à lui pro-

pres, puisque ces deux articles, en obligeant les arrondissements à contribuer aux dépenses de certains travaux publics, les autorisaient, pour y pourvoir, à s'imposer des centimes additionnels. C'est en s'appuyant sur ces arguments que le conseil d'État avait décidé qu'un arrondissement pouvait, par l'intermédiaire du sous-préfet, personnellement ester en justice, sauf autorisation du conseil général, dans les cas où le décret du 9 avril 1811 lui reconnaissait la qualité de propriétaire.

Lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838, il fut établi que, malgré l'apparence contraire, ni le décret du 9 avril 1811, ni les art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807 n'avaient conféré à l'arrondissement une personnalité distincte de celle du département; que, dans ces divers textes, le langage du législateur pouvait avoir manqué d'exactitude; mais que sa pensée avait été de déclarer le département seul propriétaire des édifices affectés au service des arrondissements, d'autoriser le département seul à s'imposer pour l'utilité des arrondissements. En conséquence, afin de trancher la question pour l'avenir, la Chambre des députés rejeta deux articles du projet, qui avaient été votés par la Chambre des pairs, et qui reproduisaient les dispositions ambiguës des art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807. Désormais donc nul doute n'est possible. L'arrondissement peut avoir des intérêts particuliers, et ces intérêts peuvent donner lieu à des travaux, à des actes ou à des procès qui les concernent exclusivement, mais l'arrondissement n'est pas pour cela érigé en personne civile. Il aurait pu l'être, il ne l'a pas été. C'est le département qui, pour le compte de chaque arrondissement, contracte, acquiert, possède, aliène et este en justice. La jurisprudence du conseil d'Etat sur le droit de l'arrondissement d'ester en justice dans les cas prévus par le décret de 1811 était soutenable avant la loi de 1838; elle ne le serait plus aujourd'hui.

Comment se divisent les attributions des conseils d'arrondissement?

302. L'arrondissement n'étant qu'une circonscription territoriale, sans personnalité civile, le conseil d'arrondissement a par cela seul des attributions beaucoup moins importantes que celles du conseil général. Il n'exerce d'ailleurs ses fonctions que sous le contrôle et l'autorité du conseil général, dont il est l'auxiliaire et le subordonné dans la sphère de l'administration consultative, comme le sous-préfet est le subordonné du préfet dans le domaine de l'administration active.

Nous diviserons les attributions des conseils d'arrondissement en deux grandes classes : celles concernant les contributions, et celles relatives à tout autre objet.

Quels sont le caractère et l'objet des attributions des conseils d'arrondissement en matière de contributions?

303. Les contributions sont la seule matière où le conseil d'arrondissement procède par voie de délibération proprement dite. Dans tout autre cas, il n'émet que des avis ou des vœux.

Les attributions du conseil d'arrondissement, en matière de con-

tributions, sont réglées par les art. 40, 43, 45, 46 et 47 de la loi du 10 mai 1838. Voici l'exposition méthodique de ces articles.

1° Dans la première partie de sa session ordinaire, avant la réunion du conseil général, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions, formées par les communes. Ses demandes en réduction du contingent de l'arrondissement sont portées devant le conseil général. Ses délibérations sur les demandes en réduction formées par les communes ne sont que des actes d'instruction, les demandes des communes devant toujours être soumises au conseil général, qui seul y statue définitivement.

2° Dans la seconde partie de sa session ordinaire, après la réunion du conseil général, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes le contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il suit, pour cette répartition, les mêmes règles que le conseil général pour celle entre les arrondissements. Il est tenu de se conformer aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. Faute par lui de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement. La sous-répartition dont est chargé le conseil d'arrondissement constitue son droit le plus essentiel et détermine son classement parmi les conseils de répartition ; mais elle forme aussi sa principale obligation. En conséquence s'il ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans l'avoir rempliè, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois. Pour l'explication de cette disposition, nous renvoyons aux développements que nous avons donnés sur la disposition analogue concernant les conseils généraux de département.

3° Le préfet communique au conseil d'arrondissement le compte de l'emploi des fonds de non-valeurs, en ce qui concerne l'arrondissement. Le conseil d'arrondissement n'a pas à délibérer sur ce compte; c'est au conseil général seul qu'il appartient de le débattre et de l'arrêter. La communication qui en est faite au conseil d'arrondissement n'a d'autre objet que de porter à la connaissance de ce conseil la part qu'a eue l'arrondissement dans la distribution des remises et modérations.

Pourquoi, en toute autre matière que les contributions, les con-

304. En dehors des contributions, le conseil d'arrondissement ne prend jamais de délibération proprement dite. La raison en est que

l'arrondissement ne forme pas une personne civile. En effet, le caractère commun de toutes les matières sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer, est d'intéresser le département en qualité de personne civile. Cette qualité manquant à l'arrondissement, le législateur a dû refuser au conseil d'arrondissement un droit qui n'avait plus de motif d'existence. S'il en est autrement pour les contributions, à l'égard desquelles le conseil d'arrondissement procède par voie de délibération, c'est que ces contributions sont exclusivement des contributions générales, et que le droit conféré à ce conseil était nécessaire pour arriver à leur recouvrement. Quant aux contributions départementales, le conseil d'arrondissement n'a que le droit d'avis, en tant qu'elles intéressent l'arrondissement.

Les conseils d'arrondissement n'ont-ils jamais droit de délibération proprement dite ?

Les attributions des conseils d'arrondissement sur tous autres objets que les contributions générales comprennent les avis et les vœux.

305. Les cas où le conseil d'arrondissement donne des avis sont énumérés, mais non limitativement, par les art. 41 et 42 de la loi du 10 mai 1838. L'économie générale de ces articles amène à reconnaître trois genres distincts d'avis : 1° ceux qui *doivent* être demandés par l'administration au conseil d'arrondissement ; 2° ceux qui *peuvent* lui être demandés ; 3° ceux, enfin, qui peuvent être donnés par le conseil d'arrondissement, *sur sa propre initiative*.

Comment se divisent les avis des conseils d'arrondissement ?

Les cas où le conseil d'arrondissement doit être consulté sont ceux spécifiés dans l'art. 41 précité, ou dans les dispositions particulières des lois et règlements. Le plus important de ces cas, au sujet duquel nous nous sommes déjà expliqué en traitant des conseils généraux, concerne les changements de circonscriptions territoriales. Dans tous les cas où le conseil d'arrondissement doit être consulté, s'il ne l'a pas été, l'acte pourra être déféré au conseil d'État par la voie contentieuse, conformément à ce que nous avons dit pour les conseils généraux.

Les cas où le conseil d'arrondissement peut être consulté ou ne pas l'être sont entièrement laissés à la libre appréciation de l'administration, sans autres limites que celles tracées par l'intérêt de l'arrondissement.

Les cas où le conseil d'arrondissement peut émettre des avis sans être consulté et en vertu de sa propre initiative sont, aux termes de l'art. 42 précité, tous ceux où le conseil général est appelé à délibérer, c'est-à-dire tous ceux qui concernent le département en qualité de personne civile. Dans tous ces cas, le conseil d'arrondissement peut donner son avis, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement. Les exemples spécifiés par la loi n'ont pas pour objet de limiter cette règle, mais seulement d'en indiquer les applications les plus usuelles et les plus importantes. Ce troisième genre

Quel est le genre d'avis qui est spécial aux conseils d'arrondissement ?

d'avis, dont nous nous occupons, est spécial aux conseils d'arrondissement. Comme on l'a vu, les conseils généraux ne donnent jamais d'avis que sur la proposition de l'administration; mais l'initiative leur appartient pour les délibérations proprement dites. La même initiative a été accordée aux conseils d'arrondissement, les matières étant les mêmes, sauf que la délibération a été remplacée par un simple avis, l'arrondissement ne formant pas une personne civile.

En quoi consistent et sur quoi peuvent porter les vœux des conseils d'arrondissement?

306. L'art. 44 de la loi du 10 mai 1838 autorise le conseil d'arrondissement à émettre son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement. C'est là ce qu'on appelle les *vœux*. Ces vœux sont directement adressés au préfet, par l'intermédiaire du président du conseil d'arrondissement. D'après l'usage habituellement suivi, ce conseil les formule dans la première partie de sa session ordinaire, et le préfet les soumet au conseil général.

Quelles sont les règles relatives à la tenue des séances des conseils d'arrondissement?

307. Les séances des conseils d'arrondissement sont soumises aux mêmes règles que celles des conseils de département, ainsi qu'il résulte des art. 13 et 28 de la loi du 22 juin 1833; nous ferons seulement remarquer que les séances des premiers n'ont jamais cessé d'être non publiques, tandis que celles des seconds avaient été rendues susceptibles de publicité sous l'empire du décret-loi du 3 juillet 1848.

Quelles sont les conditions de forme prescrites pour leurs délibérations?

308. La forme des délibérations du conseil d'arrondissement, c'est-à-dire des avis et des vœux aussi bien que des délibérations proprement dites, est la même que pour le conseil général. Cette similitude se déduit, d'une part, du texte formel des art. 13 et 28 de la loi du 22 juin 1833; d'autre part, de l'analogie qui existe entre les deux ordres de conseils.

Quel est l'ordre intérieur de leurs travaux?

Relativement à la distribution intérieure du travail, tout est laissé, pour le conseil d'arrondissement, à l'empire de la tradition et des usages, l'instruction ministérielle du 16 ventôse an X ne s'appliquant qu'au conseil général. Nous rappellerons seulement qu'en matière de contributions, la loi du 10 mai 1838 a fixé impérativement ce que doit comprendre chacune des deux parties dont se compose la session annuelle du conseil d'arrondissement.

Leurs actes peuvent-ils être rendus publics?

Quant à la publication totale ou partielle des procès-verbaux, il faut conclure du silence des lois à cet égard, en ce qui touche le conseil d'arrondissement, qu'aucune publication officielle n'est ni prescrite, ni même autorisée de la part de ce conseil, à la différence de ce qui a lieu pour le conseil général.

Quelles sont les prohibitions faites aux conseils d'arrondisse-

309. Toutes les prohibitions faites aux conseils généraux, le sont aussi aux conseils d'arrondissement, et sous les mêmes sanctions.

C'est ce qu'établit le rapprochement de l'art. 28 de la loi du 22 juin 1833 avec les art. 14, 15, 16, 17, 18 et 19 de la même loi.

ment, et quelle est la sanction de ces prohibitions ?

310. Les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller d'arrondissement sont :

Quelles sont les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller d'arrondissement ?

1° De pouvoir, comme fonctionnaire administratif, être désigné par le préfet pour remplacer temporairement le sous-préfet de l'arrondissement (ordonnance royale du 29 mars 1821, art. 3);

2° De faire partie du conseil de révision pour le recrutement de l'armée, sur la désignation du préfet (loi du 21 mars 1832, art. 15);

3° De pouvoir être nommé par le préfet membre de la commission instituée dans chaque arrondissement pour l'examen administratif des comptes de deniers des hospices et autres établissements de charité (décret du 7 floréal an XIII);

4° De faire partie de la commission d'enquête en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, sur la désignation du préfet (loi du 3 mai 1841, art. 8).

TITRE III.

DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SOMMAIRE.

311. Définition des conseils municipaux.
312. Leur origine.
313. Division de ce titre.

311. Le conseil municipal de chaque commune est un conseil électif placé près du maire pour aider, éclairer et contrôler son administration, en ce qui touche l'intérêt de la commune.

Qu'entend-on par conseils municipaux ?

312. L'origine des conseils municipaux se rattache à celle des maires, comme l'origine des conseils d'arrondissement à celle des sous-préfets, comme l'origine des conseils généraux de département à celle des préfets. Nous ne ferons donc ici que compléter les notions déjà présentées dans le second livre au sujet des maires.

Aux termes de la loi des 2-14 décembre 1789 et de celle des 30 décembre 1789-8 janvier 1790, l'administration municipale de chaque commune se composait d'un maire, d'officiers municipaux formant, avec le maire, le corps municipal; de notables formant, avec le corps municipal, le conseil général de la commune.

Comment fut organisée l'administration municipale d'après la loi des 2-14 décembre 1789 et celle des 30 décembre 1789-8 janvier 1790 ? — Qu'entendait-on par corps municipal, par conseil général de la commune, par conseil municipal et par bureau ?

Tous les membres de l'administration municipale étaient électifs. Les citoyens actifs, pour procéder à ces diverses élections, se réunissaient en une seule assemblée, dans les communes de moins de quatre mille habitants; en deux assemblées, dans les communes

de quatre mille à huit mille habitants; en trois assemblées, dans les communes de huit mille à douze mille habitants; et ainsi de suite. Les assemblées ne pouvaient se former par métiers, professions ou corporations; mais par quartiers ou arrondissements. Le maire était toujours élu à la pluralité absolue des voix. Si le premier scrutin ne donnait pas cette pluralité, il était procédé à un second; si celui-ci ne la donnait point encore, il était procédé à un troisième, dans lequel le choix ne pouvait plus se faire qu'entre les deux citoyens qui avaient réuni le plus de voix au scrutin précédent. Enfin, s'il y avait égalité de suffrages entre eux à ce troisième scrutin, le plus âgé était préféré. La nomination des autres membres du corps municipal était faite au scrutin de liste double. Ceux qui, dès le premier scrutin, réunissaient la pluralité absolue étaient définitivement élus. Si, au premier tour de scrutin, il n'y avait pas un nombre suffisant de citoyens élus à la pluralité absolue des voix, on procédait à un second scrutin; et ceux qui obtenaient une seconde fois la pluralité absolue étaient de même élus définitivement. Enfin, si le nombre nécessaire n'était pas rempli par les deux premiers scrutins, il en était fait un troisième et dernier, et à celui-ci, il suffisait, pour être élu, d'obtenir la pluralité relative des suffrages. Les notables étaient nommés par un seul scrutin de liste et à la pluralité relative des suffrages. Les membres des corps municipaux étaient, y compris le maire, de trois, lorsque la population était au-dessous de cinq cents âmes; de six, depuis cinq cents âmes jusqu'à trois mille; de neuf, depuis trois mille âmes jusqu'à dix mille; de douze, depuis dix mille âmes jusqu'à vingt-cinq mille; de quinze, depuis vingt-cinq mille âmes jusqu'à cinquante mille; de dix-huit, depuis cinquante mille âmes jusqu'à cent mille; de vingt-un au-dessus de cent mille âmes. Les notables étaient en nombre double de celui des membres du corps municipal. Il y avait, dans chaque municipalité, un procureur de la commune, sans voix délibérative; il était chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la commune. Dans les villes au-dessus de dix mille âmes, il y avait, en outre, un substitut du procureur de la commune, lequel, à défaut de celui-ci, exerçait ses fonctions. Le procureur de la commune et, lorsqu'il y avait lieu, le substitut du procureur de la commune, étaient élus au scrutin et à la pluralité absolue des suffrages, dans la forme et selon les règles prescrites pour l'élection du maire. Le maire restait en exercice pendant deux ans; il pouvait être réélu pour deux autres années. Mais ensuite il n'était permis de l'élire de nouveau qu'après un intervalle de deux ans. Les officiers municipaux et les notables étaient élus pour deux ans et renouvelés par moitié chaque année. Le sort déterminait ceux qui devaient sortir à l'époque de l'élection qui suivait la première. Quand le nombre était impair, il sortait alternativement un membre de plus ou un membre de moins. Le procureur de la com-

Digitized by Google

mune et son substitut conservaient leurs places pendant deux ans et pouvaient être réélus pour deux autres années ; néanmoins, à la suite de la première élection, le substitut du procureur de la commune n'exerçait ses fonctions qu'une année; et, dans toutes les élections suivantes, le procureur de la commune et son substitut étaient remplacés ou réélus alternativement chaque année. Les conditions d'éligibilité, pour les fonctions municipales, étaient les mêmes que pour les administrations de département et de district; néanmoins, les parents et alliés aux degrés de père et de fils, de beau-père et de gendre, de frère et de beau-frère, d'oncle et de neveu, ne pouvaient être en même temps membres du même corps municipal. Le maire, les officiers municipaux et les notables ne pouvaient être nommés que parmi les citoyens éligibles de la commune. Les citoyens qui occupaient des places de judicature ne pouvaient être en même temps membres des corps municipaux. Ceux qui étaient chargés de la perception des impôts indirects ne pouvaient être admis en même temps aux fonctions municipales. Le maire et les autres membres du corps municipal, le procureur de la commune et son substitut ne pouvaient exercer en même temps les fonctions municipales et celles de la garde nationale. Chaque corps municipal, composé de plus de trois membres, était divisé en conseil et en bureau. Le bureau était composé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire, qui en faisait toujours partie; les deux autres tiers formaient le conseil. Les membres du bureau étaient choisis par le corps municipal, tous les ans, et pouvaient être réélus pour une seconde année.

Quelles étaient les attributions distinctes du bureau, du conseil municipal, du corps municipal et du conseil général de la commune ?

Le bureau était chargé de tous les soins de l'exécution et borné à la simple régie. Dans les municipalités réduites à trois membres, l'exécution était confiée au maire seul. Le conseil municipal était chargé de la délibération. Il s'assemblait au moins une fois par mois; il commençait par arrêter les comptes du bureau, lorsqu'il y avait lieu; et, après cette opération faite, les membres du bureau avaient séance et voix délibérative avec ceux du conseil. Toutes les délibérations nécessaires à l'exercice des fonctions du corps municipal étaient prises dans l'assemblée des membres du conseil et du bureau réunis, à l'exception des délibérations relatives à l'arrêté des comptes, qui, comme il vient d'être dit, étaient prises par le conseil seul. La présence des deux tiers au moins des membres du conseil était nécessaire pour recevoir les comptes du bureau, et celle de la moitié, plus un, des membres du corps municipal, pour prendre les autres délibérations. Le conseil général de la commune était convoqué toutes les fois que l'administration municipale le jugeait convenable. Elle ne pouvait se dispenser de le convoquer lorsqu'il s'agissait de délibérer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, sur des travaux à entreprendre, sur l'emploi du prix

des ventes, des remboursements ou des recouvrements, sur les procès à intenter, même sur les procès à soutenir dans le cas où le fond du droit était contesté. Les corps municipaux avaient deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal; les autres propres à l'administration générale de l'Etat, et déléguées par elle aux municipalités. Les corps municipaux étaient entièrement subordonnés aux administrateurs de département et de district, pour tout ce qui concernait les fonctions qu'ils avaient à exercer par délégation de l'administration générale. Quant à l'exercice des fonctions propres au pouvoir municipal, toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du conseil général de la commune était nécessaire ne pouvaient être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration ou du directoire de département, qui était donnée, s'il y avait lieu, sur l'avis de l'administration ou du directoire de district.

Quels furent les changements apportés par le décret du 14 frimaire an II?

Le décret du 14 frimaire an II conserva les municipalités et leur confia l'application des mesures de sûreté générale et de salut public, à la charge d'en rendre compte, tous les dix jours, au district de leur arrondissement. Les procureurs de commune et leurs substituts furent supprimés et remplacés par des *agents nationaux*, spécialement chargés de recueillir et de poursuivre l'exécution des lois et qui devaient rendre compte tous les dix jours au district de leur arrondissement.

Comment étaient composées les administrations municipales de canton, créées par la constitution de l'an III? — Qu'entendait-on par bureau central?

La constitution du 5 fructidor an III supprima la délibération dans les communes d'une population inférieure à cinq mille habitants et la reporta au canton par l'institution des administrations municipales de canton. Dans les communes de cinq mille habitants à cent mille, l'administration municipale se composait de cinq membres, si la population s'élevait de cinq à dix mille habitants; de sept, depuis dix mille jusqu'à cinquante mille; de neuf, depuis cinquante mille jusqu'à cent mille. Dans les communes dont la population excédait cent mille habitants, il devait y avoir trois administrations municipales au moins et un bureau central : chaque administration municipale était composée de sept membres, et le bureau central, de trois. A l'exception des membres du bureau central des communes de plus de cent mille habitants, tous les membres des administrations municipales étaient électifs, de la manière et suivant les distinctions que nous avons indiquées en traitant, soit de l'origine des sous-préfets, soit de l'administration des communes depuis 1789. Ils étaient nommés pour deux ans, et renouvelés chaque année par moitié ou par partie la plus approximative de la moitié, et alternativement par la fraction la plus forte et par la fraction la plus faible. Ils pouvaient être réélus une fois sans intervalle; mais ils ne pouvaient être réélus de nouveau qu'après un intervalle de deux années. Pour être éligible à une administration municipale, il fallait être âgé de vingt-cinq ans au moins. Le directoire exécutif nom-

mait, auprès de chaque administration municipale, un commissaire qu'il révoquait lorsqu'il le jugeait convenable. Ce commissaire surveillait et requérait l'exécution des lois. Il devait être pris parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département où l'administration municipale était établie, et être âgé de vingt-cinq ans au moins.

Comment furent organisés les conseils municipaux, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII ?

La loi du 28 pluviôse an VIII confia la délibération, dans chaque commune, à un conseil municipal. Ce conseil était composé de dix membres dans les lieux dont la population n'excédait pas deux mille cinq cents habitants; de vingt, dans ceux où elle n'excédait pas cinq mille; de trente, dans ceux où la population était plus nombreuse. Les membres en étaient pris sur la liste de notabilité communale. Ils étaient nommés pour trois ans par le préfet et pouvaient être indéfiniment continués. Le conseil municipal s'assemblait chaque année, le 15 pluviôse, et pouvait rester assemblé quinze jours. Il pouvait être convoqué extraordinairement par ordre du préfet.

Comment le furent-ils d'après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X ?

D'après le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, dans les villes de cinq mille âmes l'assemblée de canton présentait deux citoyens pour chacune des places du conseil municipal. Dans les villes où il y avait plusieurs justices de paix ou plusieurs assemblées de canton, chaque assemblée présentait pareillement deux citoyens pour chaque place du conseil municipal. Les candidats aux conseils municipaux étaient pris, par chaque assemblée de canton, sur la liste des cent plus imposés du canton. Cette liste était arrêtée et imprimée par ordre du préfet. Aux termes du même sénatus-consulte, les conseils municipaux se renouvelaient tous les dix ans par moitié.

Comment le furent-ils d'après le décret du 17 janvier 1806 ?

La candidature élective ainsi substituée à l'élection directe, pour les conseils municipaux, ne conserva plus d'effet, en vertu de l'article 40 du décret du 17 janvier 1806, qu'autant que le préfet n'aurait pas pourvu aux places vacantes. Elle disparut entièrement sous la Restauration, qui s'en tint à la nomination pure et simple par le préfet.

Comment le furent-ils d'après la loi du 21 mars 1831 ?

La loi du 21 mars 1831 rétablit l'élection directe des conseillers municipaux et en chargea un corps électoral fondé sur des bases très-libérales et qui se rapprochaient beaucoup du suffrage universel.

Comment le furent-ils d'après le décret du 3 juillet 1848, et comment le sont ils aujourd'hui ?

Le décret-loi du 3 juillet 1848 substitua la plénitude du suffrage universel à ce suffrage encore limité, pour l'élection des conseillers municipaux, et la loi du 7 juillet 1852 avait maintenu cette application du suffrage universel. Le même mode est conservé par la loi du 5 mai 1855, actuellement en vigueur.

313. Nous traiterons, dans trois chapitres séparés, de l'organisation des conseils municipaux, de leurs attributions et des règles

spéciales aux villes de Paris et de Lyon, aux communes du département de la Seine, autres que Paris, ainsi qu'à l'Algérie et aux colonies.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ORGANISATION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SOMMAIRE.

311. État actuel de la législation.
315. Nombre des membres de chaque conseil municipal.
316. Électeurs qui les nomment.
317. Formes de l'élection.
318. Conditions d'éligibilité.
319. Incapacités.
320. Incompatibilités.
321. Durée des fonctions.
322. Remplacements individuels.
323. Sessions des conseils municipaux.
324. Dissolution des conseils municipaux.
325. Suspension des conseils municipaux.

Quelle est la loi qui règle aujourd'hui l'organisation des conseils municipaux?

314. L'organisation des conseils municipaux est aujourd'hui régie par la loi du 5 mai 1855. Cette loi est la seule en vigueur sur ce point, son art. 51 et dernier ayant formellement abrogé soit la loi du 21 mars 1831 en son entier, soit celles des dispositions du décret du 3 juillet 1848 et de la loi du 7 juillet 1852, qui sont relatives aux corps municipaux. Tous ces textes n'ont plus qu'un intérêt historique, tandis qu'auparavant il fallait les rapprocher et les combiner pour en déduire le droit pratique, qui se trouve désormais fixé d'une manière directe et homogène.

Quel est le nombre des membres de chaque conseil municipal?

315. Aux termes de l'art. 6 de la loi du 5 mai 1855, le conseil municipal est composé de dix membres, dans les communes de cinq cents habitants et au-dessous; de douze dans celles de cinq cent un à quinze cents; de seize dans celles de quinze cent un à deux mille cinq cents; de vingt et un dans celles de deux mille cinq cent un à trois mille cinq cents; de vingt-trois dans celles de trois mille cinq cent un à dix mille; de vingt-sept dans celles de dix mille un à trente mille; de trente dans celles de trente mille un à quarante mille; de trente-deux dans celle de quarante mille un à cinquante mille; de trente-quatre dans celles de cinquante mille un à soixante mille; de trente-six dans celles de soixante mille un et au-dessus.

Ce nombre était-il le même sous l'empire de la loi du 21 mars 1831?

Les dispositions de l'art. 9 de la loi du 21 mars 1831 étaient les mêmes que celles de l'art. 6 de la loi du 5 mai 1855, pour les communes de trente mille habitants et au-dessous; mais tandis que la loi précédente accordait un conseil municipal de trente-six mem-

lires à toutes les communes d'une population supérieure à trente mille âmes indistinctement, la loi actuelle divise ces communes en quatre catégories, correspondant à un nombre différent de membres du conseil municipal jusqu'au maximum de trente-six qui est conservé. En outre, ce maximum ne peut aujourd'hui être dépassé dans aucun cas, tandis qu'il pouvait l'être auparavant d'un nombre égal à celui des adjoints spéciaux et supplémentaires s'il en avait été nommé, ou à celui des adjoints ordinaires au-dessus de trois dans les communes où il y avait plus de trois adjoints de cette classe. Enfin la loi de 1831 comprenait expressément le maire et les adjoints dans les divers nombres qu'elle fixait, à la différence de la loi de 1855 qui détermine le nombre des membres de chaque conseil municipal, indépendamment du maire et des adjoints. Ce changement est la conséquence naturelle du principe nouveau qui permet au gouvernement de prendre le maire et les adjoints en dehors du conseil municipal.

316. Les électeurs appelés à voter pour l'élection des conseillers municipaux étaient désignés sous le nom d'électeurs communaux, par la loi de 1831. C'étaient : 1° les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes de la commune, âgés de vingt et un ans accomplis, dans des proportions décroissantes en raison inverse de la population; 2° les citoyens compris dans certaines catégories de fonctions ou de professions. Ces derniers devaient, comme les premiers, être âgés de vingt et un ans au moins; mais ils devaient en outre, à la différence des premiers, avoir leur domicile réel dans la commune.

Quels étaient les électeurs appelés à élire les membres des conseils municipaux d'après la loi du 21 mars 1831 ?

Le décret du 3 juillet 1848 conféra le droit d'élire les conseillers municipaux aux électeurs des représentants du peuple, mais, comme à l'égard des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement, avec la condition d'un an de domicile au lieu des six mois qui suffisaient pour prendre part à l'élection des représentants.

Quels étaient ces électeurs d'après le décret du 3 juillet 1848 ?

La loi du 7 juillet 1852 inaugura l'unité la plus complète en matière électorale, en donnant aux électeurs des membres du Corps législatif, sans aucune condition additionnelle, le droit d'élire les membres des conseils municipaux, aussi bien que ceux des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Cette disposition est reproduite par l'art. 7 de la loi du 5 mai 1855, qui pose en principe que les membres du conseil municipal sont élus par les électeurs inscrits sur la liste communale dressée conformément au décret organique du 2 février 1852, pour l'élection des députés au Corps législatif. Les électeurs de tous les degrés de représentation sont ainsi, en vertu du décret précité, tous les Français âgés de vingt-un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, et habitant dans une commune depuis six mois au moins.

Quels sont-ils aujourd'hui ?

Quelles sont les formes prescrites pour l'élection des membres des conseils municipaux ?

317. Les formes suivant lesquelles doivent être élus les membres des conseils municipaux, sont réglées avec le plus grand soin par l'art. 7 et par tout l'ensemble de la section III de la loi du 5 mai 1855. Ces formes sont à peu près les mêmes que celles prescrites pour l'élection des députés au Corps législatif. Il nous suffira donc de renvoyer d'une manière générale à ce que nous avons dit sous les nos 53 et 54. Les seules différences essentielles que nous devions signaler sont les suivantes :

1° L'arrêté qui divise les communes en sections électorales, au lieu d'être rendu par le préfet seul, doit être pris en conseil de préfecture ;

2° L'assemblée des électeurs est convoquée par le préfet et non par décret impérial. L'obligation de la réunir un dimanche n'existe que pour les communes au-dessous de deux mille cinq cents habitants. Dans celles d'une population supérieure, la réunion doit avoir lieu le samedi pour se continuer le dimanche;

3° L'élection des conseillers municipaux se fait au scrutin de liste, tandis que le scrutin individuel est prescrit pour celle des députés au Corps législatif. Afin de diminuer les inconvénients du scrutin de liste, le préfet peut, par le même arrêté qui divise la commune en sections électorales, répartir entre les sections le nombre des conseillers à élire, en tenant compte du nombre des électeurs inscrits ;

4° L'élection étant purement communale, le recensement général des votes et la proclamation du résultat se font dans la commune même, au sein de la première section électorale, tandis que, pour l'élection des députés au Corps législatif, ces deux opérations s'accomplissent au chef-lieu de département;

5° Les conditions de nomination, au premier ou au second tour de scrutin, sont les mêmes pour les conseils municipaux que pour le Corps législatif. Seulement les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour pour les premiers, tandis que pour le second l'élection est forcément renvoyée à un jour ultérieur.

Ces formes étaient-elles les mêmes sous la législation antérieure?

Antérieurement à la promulgation de la loi du 5 mai 1855, les règles concernant les formes de l'élection des conseillers municipaux différaient fort peu de ce qu'elles sont aujourd'hui. Mais au lieu de les trouver écrites dans une loi spéciale et complète, on était obligé de les déduire du rapprochement de dispositions éparses.

Quelles sont les conditions d'éligibilité aux conseils municipaux ?

318. L'art. 8 de la loi du 5 mai 1855 ne prescrit qu'une seule condition d'éligibilité aux conseils municipaux : l'âge de vingt-cinq ans accomplis. Il faut y joindre cependant la jouissance des droits civils et politiques, condition toujours sous-entendue pour l'exercice d'une fonction publique quelconque. Quant à la nécessité d'être domicilié dans la commune ou d'y payer une contribution directe, conformément au décret-loi du 3 juillet 1848, elle n'existe plus au-

jourd'hui, la loi nouvelle ne l'imposant pas et toutes les dispositions du décret précité, relatives aux corps municipaux, étant expressément abrogées.

En quoi l'incapacité diffère-t-elle de l'incompatibilité ?

319. La loi du 5 mai 1855 est la première qui ait distingué, par rapport aux fonctions de conseiller municipal, les cas d'incapacité de ceux d'incompatibilité. Les premiers vicient l'élection par cela seul qu'ils existaient à l'époque où elle a eu lieu, et lors même que la cause viendrait à en cesser ultérieurement. Les seconds, au contraire, n'empêchent pas la régularité de l'élection, pourvu qu'un événement quelconque, volontaire ou fortuit, en fasse disparaître la cause dans la personne de l'élu, avant qu'il ait été procédé à son remplacement. Nous ne nous occupons ici que des cas d'incapacité.

Quels sont les cas d'incapacité, par rapport aux fonctions de conseiller municipal ?

Aux termes de l'art. 9 de la loi du 5 mai 1855, ne peuvent être élus conseillers municipaux, quoique réunissant les conditions générales d'éligibilité à ces fonctions :

1° Les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune;

2° Les entrepreneurs de services communaux, pourvu que ces services aient un caractère permanent, ainsi que cela résulte des explications données dans l'exposé des motifs;

3° Les domestiques attachés à la personne;

4° Les individus dispensés de subvenir aux charges communales, et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance.

Quelles sont les incompatibilités légales avec les fonctions de conseiller municipal ?

320. Les incompatibilités ont été réglées par les art. 10 et 11 de la loi du 5 mai 1855. Il résulte de ces articles :

1° Que les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; de commissaires et d'agents de police; de militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service; de ministres des divers cultes en exercice dans la commune;

2° Qu'à la différence de ce qui a lieu pour les conseils généraux et pour les conseils d'arrondissement, où aucune incompatibilité n'existe à raison de parenté ou d'alliance, les parents au degré de père, de fils, de frère et les alliés au même degré, ne peuvent être en même temps membres du même conseil municipal, mais seulement dans les communes de cinq cents âmes et au-dessus, le législateur ayant pensé que, dans les communes d'une population inférieure, cette mesure aurait pour effet de trop restreindre le nombre des éligibles;

3° Que nul ne peut être membre de deux conseils municipaux, de même que nul ne peut être membre soit de deux conseils généraux, soit de deux conseils d'arrondissement, soit d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement; mais sans que rien s'oppose

à ce que l'on soit en même temps membre du Corps législatif, d'un conseil général ou d'un conseil d'arrondissement, et d'un conseil municipal, ces divers mandats correspondant à des ordres distincts de représentation ;

4° Que toutes les dispositions des lois précédentes, concernant les incompatibilités et empêchements des fonctions municipales, sont abrogées : d'où il faut conclure que les incompatibilités doivent être rigoureusement restreintes aux cas que nous venons d'énoncer.

Quelle est la durée des fonctions des conseillers municipaux, et sont-ils soumis à un renouvellement partiel ?

321. Aux termes de l'art. 8 de la loi du 5 mai 1855, les conseillers municipaux sont élus pour cinq ans. Ils sont indéfiniment rééligibles, par cela seul qu'il n'y en a pas défense expresse. Ils ne sont soumis à aucun renouvellement partiel avant l'expiration des cinq ans pour lesquels ils sont nommés. La loi actuelle a fait un double changement à la législation antérieure. En vue d'éviter de trop fréquents appels aux électeurs, elle a supprimé le renouvellement par moitié qui avait lieu tous les trois ans, et, pour que cette suppression ne dégénérât pas en oubli du principe électif, elle a limité à cinq ans, au lieu de six, la durée des fonctions de conseiller municipal. Il en résulte que les conseils municipaux diffèrent assez profondément des autres conseils de répartition. Ils sont les seuls qui soient affranchis du renouvellement triennal par fraction, et le mandat de leurs membres n'est que de cinq ans, tandis qu'il est de six pour les conseillers d'arrondissement et de neuf pour les conseillers généraux de département.

Quand y a-t-il lieu à leur remplacement dans l'intervalle des élections quinquennales ?

322. Dans l'intervalle des élections quinquennales, il n'y a lieu à remplacements individuels, aux termes de l'art. 8 de la loi du 5 mai 1855, qu'autant que le conseil municipal se trouverait réduit aux trois quarts de ses membres. On a vu qu'au contraire, pour les conseils généraux et pour les conseils d'arrondissement, chaque vacance est suivie de remplacement dans un court délai. La raison de cette différence est que chaque conseiller de département ou d'arrondissement est mandataire d'un canton distinct qu'on ne peut laisser longtemps sans représentation, tandis que tous les conseillers municipaux étant mandataires de la même commune, il suffit qu'il en reste un nombre assez considérable pour constituer une représentation sérieuse.

Quelles sont les causes qui peuvent motiver ce remplacement ?

Les cas de vacance, pour les conseillers municipaux, sont les mêmes que pour les conseillers de département et pour ceux d'arrondissement. Le cas de décès n'avait pas besoin d'être formellement prévu. Celui de perte des droits civils ou politiques pouvait aussi être aisément sous-entendu. Celui de démission tacite, pour cause de négligence, est régi par l'art. 20 de la loi du 5 mai 1855. Suivant cet article, le préfet peut déclarer démissionnaire tout membre d'un conseil municipal qui aura manqué à trois convocations consécutives, ordinaires ou extraordinaires, sans motifs reconnus légitimes

par le conseil. Par une innovation très-heureuse de la loi actuelle, la décision du préfet est susceptible de recours devant le conseil de préfecture, dans les dix jours de la notification. Le cas de démission tacite, pour refus ou défaut de serment, résulte des lois générales sur l'obligation du serment. Il ne reste donc que la démission expresse et l'option, dont le législateur semble ne s'être pas occupé. Mais la démission expresse peut être donnée, par cela seul que la loi ne défend pas de la donner. Elle doit être rédigée par écrit et adressée au maire. Quant à l'option, elle est une conséquence nécessaire de la défense, faite par la loi, d'être en même temps membre de deux conseils municipaux. L'option doit être déclarée au maire de la commune pour laquelle voudra opter le conseiller municipal élu dans plusieurs communes; mais nous ne pensons pas que cette option soit soumise au délai de rigueur établi pour les élections départementales. Notre motif est que le conseil municipal peut rester incomplet, tandis que le conseil général et le conseil d'arrondissement ne le peuvent pas.

La loi du 5 mai 1855, comblant une lacune des lois antérieures, a prévu un dernier cas de vacance dont elles avaient négligé de s'occuper. En vertu de son art. 12, tout conseiller municipal qui, par une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité, est déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture. Ici le recours n'est pas soumis à un délai de rigueur, comme à l'égard de la déclaration de démission pour cause de négligence.

Aux termes de l'art. 28 de la loi du 5 mai 1855, lorsqu'il y a lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, et non par la totalité des électeurs de la commune, le préfet ayant usé de la faculté qui lui est accordée de fractionner l'élection, ces remplacements sont faits par les sections auxquelles appartenaient ces conseillers. Comment se fait-il?

323. Chaque conseil municipal a quatre réunions annuelles pour l'accomplissement périodique de la mission qui lui est confiée. Ces quatre réunions annuelles sont appelées ses sessions ordinaires. Elles sont fixées au commencement des mois de février, mai, août et novembre : chacune d'elles peut durer dix jours. Le conseil municipal peut, en outre, être convoqué toutes les fois que les besoins du service l'exigent. Ces réunions accidentelles portent le nom de sessions extraordinaires. Quelles sont les règles relatives aux sessions des conseils municipaux?

Pour les unes et les autres, la convocation est faite par le maire; mais elle est de droit pour les sessions ordinaires, tandis qu'elle a besoin d'être prescrite ou autorisée pour les sessions extraordinaires. Elle est prescrite d'office par le préfet ou le sous-préfet. Elle est autorisée par le même fonctionnaire, sur la demande du maire. Elle peut aussi l'être, mais seulement par le préfet, pour un objet

spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal. Cette demande doit être adressée directement au préfet, qui ne pourra refuser la convocation que par un arrêté motivé, qui sera notifié aux réclamants, et dont ils pourront appeler au ministre de l'intérieur, par voie administrative non contentieuse.

Pour les sessions ordinaires, comme pour les sessions extraordinaires, la convocation se fait par écrit et à domicile; mais pour les premières, le délai entre la convocation et la réunion n'est que de trois jours, tandis qu'il est de cinq pour les secondes. En outre, pour celles-ci, la convocation indique expressément les objets spéciaux et déterminés en vue desquels le conseil doit s'assembler. Dans tous les cas le sous-préfet, s'il y a urgence, peut abréger les délais de convocation.

Une dernière différence, non moins importante entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires, c'est que, dans les premières, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions; tandis que, dans les secondes, il ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué.

Le maire préside le conseil municipal; il a voix prépondérante en cas de partage. Il possède ces deux prérogatives, lors même qu'il aurait été pris en dehors du conseil municipal. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace. Dans tout autre cas, les adjoints pris en dehors du conseil ont seulement le droit d'y siéger avec voix consultative. Les seules séances où la loi ne permette pas au maire de présider le conseil municipal sont celles où ses comptes d'administration sont débattus. Le conseil municipal désigne alors, au scrutin, celui de ses membres qui exerce la présidence. Les fonctions de secrétaire sont remplies par un des membres du conseil, nommé au scrutin et à la majorité, à l'ouverture de chaque session.

Toutes les règles qui précèdent résultent des art. 15, 16 et 19 de la loi du 5 mai 1855, et de l'art. 25 de celle du 18 juillet 1837. La loi de 1855, en reproduisant les dispositions antérieurement en vigueur, les a complétées par l'indication précise du mode et des délais de convocation du conseil municipal. Pas plus que ses devancières, elle ne dit rien de la manière dont les membres nouvellement élus doivent prêter serment; mais, par analogie avec ce qui a lieu pour les conseils généraux et les conseils d'arrondissement, ce serment est reçu par le maire, et les membres qui le doivent ne peuvent prendre séance qu'après l'avoir prêté.

Par qui et pour quelles causes peut être prononcée la dissolution des conseils municipaux?

324. Aux termes de l'art. 27 de la loi du 21 mars 1831, la dissolution des conseils municipaux pouvait être prononcée par le roi. L'ordonnance de dissolution devait fixer l'époque de la réélection. Il ne pouvait y avoir un délai de plus de trois mois entre la dissolution et la réélection.

D'après l'art. 80 de la constitution du 4 novembre 1848, interprété par la résolution législative du 2 mars 1849, le chef du gouvernement ne pouvait dissoudre les conseils municipaux que de l'avis conforme du conseil d'Etat. Quant au délai de la nouvelle élection, il devait être ultérieurement fixé par la loi.

Suivant l'art. 9 de la loi du 7 juillet 1852, la dissolution des conseils municipaux pouvait librement être prononcée par le chef de l'État, comme sous l'empire de la loi de 1831 ; mais le délai de trois mois, pour l'élection du nouveau conseil municipal, était remplacé par celui d'une année.

Enfin, l'art. 13 de la loi du 5 mai 1855, après avoir rappelé le principe que la dissolution des conseils municipaux est prononcée par l'empereur, permet de surseoir à la réélection jusqu'au renouvellement quinquennal.

Comment, en cas de dissolution, sont remplies les fonctions des conseils municipaux ?

L'art. 10 de la loi du 7 juillet 1852 portait que, en cas de dissolution du conseil municipal, le préfet pouvait désigner, soit une commission qui remplirait les fonctions du conseil municipal, soit des citoyens pour assister le maire dans les actes administratifs, spéciaux et déterminés, pour lesquels la loi ou les règlements exigent le concours d'un ou de plusieurs conseillers municipaux (1). Cette disposition était une innovation de la loi de 1852. Antérieurement, le chef de l'État ou le préfet, en son nom, pouvait bien désigner des citoyens qui exerceraient provisoirement les fonctions de maire et d'adjoints; mais il n'était nullement question de l'établissement d'un conseil municipal provisoire ou de la nomination de conseillers municipaux provisoires pour assister le maire dans les cas où cette assistance est requise. L'innovation de la loi de 1852 était la conséquence de la substitution du délai d'une année à celui de trois mois pour l'élection du nouveau conseil municipal : il fallait bien pourvoir aux besoins du service pour cet intervalle ainsi prolongé.

Aujourd'hui, d'après l'art. 13 de la loi du 5 mai 1855, en cas de dissolution d'un conseil municipal, la commission destinée à en remplir les fonctions, au lieu d'être toujours nommée par le préfet, l'est par l'empereur ou par le préfet, suivant la même distinction qui est faite pour la nomination des maires et adjoints. De plus, cette commission pouvant être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement quinquennal, il était convenable qu'elle ne fût pas numériquement trop au-dessous du conseil municipal dont elle tient la place. Aussi la loi actuelle prescrit-elle expressément que le nombre de

(1) Les actes pour lesquels la loi ou les règlements exigent le concours d'un ou de plusieurs conseillers municipaux sont assez nombreux : nous nous bornerons à citer celui prévu par l'art. 16 de la loi du 18 juillet 1837. Aux termes de cet article, lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal, désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau.

ses membres ne puisse être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux. Cette disposition est nouvelle et n'avait point d'analogue dans la loi de 1852.

Par qui et pour quelles causes peut être prononcée la suspension des conseils municipaux ?

325. D'après l'art. 13 de la loi du 5 mai 1855, qui n'a fait que reproduire sous ce rapport la disposition de l'art. 9 de celle du 7 juillet 1852, les conseils municipaux peuvent être suspendus par le préfet. Les causes de suspension sont entièrement laissées à la libre appréciation de ce fonctionnaire, ce qui est à la fois une aggravation des règles concernant les conseils généraux et les conseils d'arrondissement, lesquels ne peuvent être suspendus que dans certains cas expressément prévus, que nous avons indiqués en traitant des prohibitions faites à ces deux classes de conseils, et une innovation aux lois antérieures à 1852, qui permettaient seulement de suspendre les conseils municipaux dans les mêmes cas que les conseils généraux et les conseils d'arrondissement.

Quelle est la durée de la suspension dont ils peuvent être frappés ?

Aux termes de l'article précité de la loi du 5 mai 1855, la suspension par le préfet est de deux mois, et peut être prolongée par le ministre de l'intérieur jusqu'à une année; à l'expiration de ce délai, si la dissolution n'a pas été prononcée par un décret, le conseil municipal reprend ses fonctions. Ainsi se trouve réparée l'omission de la loi du 7 juillet 1852, qui avait négligé d'assigner un terme à la durée de la suspension dont pouvaient être frappés les conseils municipaux. La mesure actuellement prescrite, en laissant intacte la prérogative du chef de l'État, met la représentation communale à l'abri d'un état de suspension indéfinie.

Comment, en cas de suspension, sont remplies les fonctions des conseils municipaux ?

L'art. 13 de la loi du 5 mai 1855 porte qu'en cas de suspension, le préfet nomme immédiatement une commission pour remplir les fonctions du conseil municipal dont la suspension a été prononcée. A la différence de ce qui a lieu pour le cas de dissolution, cette commission est toujours nommée par le préfet, et le nombre de ses membres peut être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux.

CHAPITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SOMMAIRE.

326. Caractère légal des conseils municipaux.
327. Division générale de leurs attributions.
328 Attributions en matière de contributions nationales.
329. Commission des répartiteurs.
330. Attributions en toute autre matière que les contributions nationales.
331. Règlements.
332. Délibérations proprement dites.
333. Budget de la commune.
334. Comptabilité communale.

335. Principales recettes de la commune, centimes communaux et octrois.
336. Exécution des délibérations proprement dites.
337. Avis.
338. Vœux.
339. Tenue des séances.
340. Forme des délibérations, en général.
341. Prohibitions faites aux conseils municipaux.
342 Prérogatives individuelles des conseillers municipaux.

Sur quoi portent les attributions des conseils municipaux ?

326. Nous avons déjà dit dans le second livre que les communes avaient essentiellement le caractère de personnes civiles. L'intérêt collectif de la commune est représenté par le conseil municipal, dans l'ordre de la délibération, comme il l'est par le maire dans l'ordre de l'action. Le maire propose et exécute; le conseil municipal discute et vote. Mais tandis que l'action du maire s'étend, par délégation de l'autorité supérieure, à des matières d'administration générale, la délibération du conseil municipal ne porte, en principe, que sur l'administration communale. Si elle touche quelquefois à des objets d'administration générale, ce n'est qu'en tant que ces objets intéressent la commune.

Comment se divisent-elles ?

327. Nous diviserons les attributions des conseils municipaux en deux grandes classes: celles relatives aux contributions nationales, et celles relatives à toute autre matière.

Quelles sont les attributions des conseils municipaux en matière de contributions nationales ?

328. En matière de contributions nationales, l'article 22 de la loi du 18 juillet 1837 donne au conseil municipal le droit de réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. La réclamation est soumise au conseil d'arrondissement, et portée ensuite au conseil général qui doit toujours en connaître, et qui seul y statue définitivement.

Pourquoi la répartition individuelle du contingent communal n'a-t-elle pas été confiée au conseil municipal ?

Ce n'est point au conseil municipal qu'il appartient de répartir entre les contribuables le contingent communal dans les impôts de répartition. Comme on l'a vu, le contingent départemental est réparti entre les arrondissements par le conseil général; le contingent de l'arrondissement est réparti entre les communes par le conseil d'arrondissement; mais là s'arrête l'analogie : le contingent de la commune est réparti entre les contribuables, non par le conseil municipal, mais par une commission particulière, désignée sous le nom de *commission des répartiteurs*. Le législateur a voulu confier une opération qui atteint nécessairement les intérêts privés à une réunion plus indépendante de ces intérêts que ne l'est le conseil municipal.

Quelle est l'origine de la commission des répartiteurs ?

329. La commission des répartiteurs est chargée de faire chaque année la répartition individuelle du contingent communal dans les impôts de répartition entre les contribuables de la commune. Cette commission fut créée d'abord pour l'impôt foncier par la loi du 3 fri-

maire an VII, et étendue plus tard aux deux autres impôts de répartition. D'après l'art. 9 de la loi précitée, rendue sous l'empire de la constitution de l'an III, les répartiteurs devaient être au nombre de sept, savoir : l'agent municipal et son adjoint, dans les communes de moins de cinq mille habitants; deux officiers municipaux désignés à cet effet, dans les autres communes; cinq citoyens capables, choisis par l'administration municipale de canton parmi les contribuables fonciers de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans ladite commune, s'il s'en trouvait de tels. Lorsque, sous la constitution de l'an VIII, les sous-préfets eurent succédé aux fonctions actives des administrations municipales de canton, ce fut à eux qu'appartint la nomination des répartiteurs, aux termes de l'art. 4 de l'arrêté du 19 floréal an VIII. Cet arrêté maintint d'ailleurs toutes les autres dispositions de la loi du 3 frimaire an VII, concernant la commission des répartiteurs.

Quelles sont les règles relatives à sa composition et à ses délibérations ?

Conformément aux dispositions de cette loi et en les coordonnant, soit avec les lois ultérieures, soit avec l'état actuel de l'organisation départementale et municipale, voici quelles sont les règles relatives à la commission des répartiteurs.

1° Il y a dans chaque commune une seule commission de répartiteurs pour les trois contributions de répartition. Cette commission n'est pas permanente, et elle se dissout, chaque année, après avoir achevé les opérations qui lui sont confiées.

2° Les répartiteurs sont au nombre de sept, savoir : le maire et son adjoint ou un des deux adjoints, dans les communes de moins de cinq mille habitants; le maire et un adjoint, ou deux conseillers municipaux désignés à cet effet, dans les autres communes; cinq citoyens choisis parmi les contribuables de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans ladite commune, s'il s'en trouve de tels. Ainsi, dans les communes de moins de cinq mille habitants, le maire et son adjoint, s'il n'y en a qu'un, sont, de plein droit, membres de la commission des répartiteurs. S'il y a deux adjoints, c'est le premier dans l'ordre de nomination qui est répartiteur de droit. Dans les communes de cinq mille habitants ou au-dessus, le maire et un de ses adjoints ne font pas nécessairement partie de la commission. Le sous-préfet, qui est chargé de la nommer, a la faculté de les y comprendre ou de les remplacer par deux conseillers municipaux qu'il désigne. C'est aussi le sous-préfet qui choisit les cinq contribuables de la commune qui, dans tous les cas, doivent compléter la commission. Les nominations ont lieu dans l'année qui précède celle pour laquelle les répartiteurs sont chargés d'opérer. Il est recommandé aux sous-préfets d'appeler tour à tour aux fonctions de répartiteur les divers contribuables de la commune qui présentent l'aptitude et l'intégrité nécessaires.

3° Les fonctions de répartiteur ne peuvent être refusées que pour l'une des causes suivantes : 1° des infirmités graves reconnues, ou

légalement vérifiées; 2° l'âge de soixante ans commencés, ou plus; 3° l'entreprise d'un voyage ou d'affaires qui obligeraient à une longue absence du domicile ordinaire; 4° l'exercice de fonctions administratives ou judiciaires, autres que celles de suppléant de juge de paix; 5° le service militaire de terre ou de mer, ou tout autre service public actuel; 6° le domicile à plus de deux myriamètres de la commune pour laquelle on aurait été nommé répartiteur.

4° Les sept répartiteurs délibèrent en commun, à la majorité des suffrages. Ils ne peuvent prendre aucune détermination, s'ils ne sont au nombre de cinq au moins présents. Ils sont convoqués et présidés par le maire ou par son adjoint, ou par l'un des conseillers municipaux désignés, et, à leur défaut, par le plus âgé des autres répartiteurs.

5° Les répartiteurs ne peuvent, sous prétexte de surcharge et de demande en réduction ou en rappel à l'égalité proportionnelle, ou pour tout autre motif, se dispenser de faire les opérations qui leur sont attribuées, à peine de responsabilité solidaire, et même de contrainte pour le paiement de tous les termes des contributions assignées à leur commune, dont le recouvrement se trouverait en retard par l'effet de la non-exécution de ces opérations. Cette sanction rigoureuse est prononcée par l'art. 15 de la loi du 2 messidor an VII.

En quoi la commission des répartiteurs est-elle plus indépendante que ne l'aurait été le conseil municipal?

La commission des répartiteurs est plus indépendante des contribuables que ne l'aurait été le conseil municipal, en ce sens que ceux de ses membres qui n'en font pas partie de droit sont nommés par le sous-préfet, tandis que les conseillers municipaux sont élus par les citoyens. Au surplus, le conseil municipal est nécessairement représenté, comme on l'a vu, dans la composition de la commission des répartiteurs; mais cela ne suffirait pas pour lui donner le caractère de conseil de répartition, si ce caractère ne résultait pour lui d'autres attributions que nous expliquerons bientôt.

Comment se divisent les attributions des conseils municipaux en toute autre matière que les contributions nationales? — Qu'entend-on par règlements?

330. Les attributions des conseils municipaux, en toute autre matière que les contributions nationales, se divisent en quatre classes : *les règlements*, les délibérations proprement dites, les avis et les vœux. Ces trois dernières classes se distinguent entre elles par les mêmes caractères que pour les conseils généraux et les conseils d'arrondissement; et de même que les dons et legs faits au département forment le seul cas où une délibération négative du conseil général ne lie point l'administration, les dons et legs faits à la commune forment aussi le seul cas où l'administration peut passer outre, nonobstant la délibération négative du conseil municipal, ainsi qu'il résulte de l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1837. Quant aux règlements, leur nom seul exprime leur principal effet. Ce sont des actes qui ont force par eux-mêmes, à l'égard desquels le conseil municipal est investi du droit de décision, et qui sont exécutoires indépendamment de toute approbation supérieure.

Quels sont les cas de règlement, et quel en est le caractère commun?

331. Les objets pour lesquels les conseils municipaux procèdent par voie de règlement sont, aux termes de l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837 : 1° le mode d'administration des biens communaux; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens; 3° le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières. Cette énumération est limitative : le caractère commun des cas qu'elle comprend est de concerner seulement l'administration ou la jouissance des biens communaux, sans engager, même indirectement, le fond du droit de propriété. C'est pour ce motif que le pouvoir réglementaire a pu, sans péril, être dévolu en ces matières aux conseils municipaux. Ce pouvoir réglementaire, qui a pour principal objet la répartition des fruits communaux, est un des droits les plus essentiels des conseils municipaux, et sert à les classer dans la catégorie des conseils de répartition. Les conseils généraux et les conseils d'arrondissement appartiennent à cette catégorie par la répartition des contributions directes; les conseils municipaux y rentrent par la répartition des fruits communaux. L'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837 distingue les fruits des bois de ceux de tout autre genre de biens communaux. La raison en est que pour ces derniers, comme l'indique l'article lui-même, le pouvoir réglementaire des conseils municipaux n'est pas subordonné aux lois forestières, tandis que pour les premiers, désignés sous le nom générique d'affouages, il ne peut s'exercer que conformément à ces lois. L'importance de la matière des affouages nécessite quelques développements que nous allons donner.

Qu'entend-on par affouages, et quelles sont les règles les concernant?

Parmi les biens communaux, les uns, appelés biens patrimoniaux, sont ceux dont la commune jouit, comme le ferait un propriétaire ordinaire, en percevant les revenus qu'ils produisent au profit de la caisse communale; les autres, sous le nom de biens communaux proprement dits ou simplement de communaux, sont ceux dont la jouissance commune est abandonnée aux habitants, qui en perçoivent directement les produits. Les affouages appartiennent à cette seconde classe. Le mot *affouage* dérive des deux mots latins *ad*, vers, et *focus*, foyer. L'affouage est, en effet, le droit de l'habitant au produit d'une forêt pour les besoins de sa maison. Si ce droit s'exerce sur la forêt d'autrui, on le nomme droit d'affouage. S'il s'exerce sur la forêt communale, il se nomme affouage seulement, ou affouage communal, et les coupes elles-mêmes, destinées à cet usage, prennent le nom d'affouages. Ce sont ces affouages que les conseils municipaux sont autorisés à régler, en se conformant aux lois forestières. Antérieurement à 1789, la distribution des affouages était entièrement régie par les usages locaux, sauf en Lorraine, où une déclaration du 13 juin 1724 prescrivait que toutes

les portions fussent égales, pour les pauvres comme pour les riches, sous la seule réserve d'une double part aux seigneurs hauts justiciers, ou à leurs fermiers en leur absence. La loi du 26 nivôse an II et l'arrêté consulaire du 19 frimaire an X établirent partout le mode uniforme du partage *par tête*. Deux avis du conseil d'État, l'un du 20 juillet 1807, et l'autre du 26 avril 1808, substituèrent au partage par tête le partage *par feu*, c'est-à-dire par chef de famille ayant domicile. C'est ce dernier mode qui est aujourd'hui prescrit par l'art. 105 du Code forestier, sous la réserve toutefois des titres ou usages contraires. D'après cet article, s'il n'y a titre ou usage contraire, le partage des bois d'affouage se fait par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune; s'il n'y a également titre ou usage contraire, la valeur des arbres délivrés pour constructions ou réparations sera estimée à dire d'expert et payée à la commune. Tel est le double principe auquel les conseils municipaux sont tenus de se conformer, en faisant les répartitions des affouages communaux.

Comment sont exécutoires les délibérations réglementaires?

Les délibérations réglementaires sont exécutoires indépendamment de toute approbation de la part de l'autorité supérieure; mais elles ne le sont qu'après un certain délai, pour que l'autorité supérieure puisse, avant l'exécution, exercer le droit d'annulation qui lui est dévolu. C'est ce qui résulte de l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837. D'après cet article, expédition de toute délibération réglementaire est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet, qui en délivre ou fait delivrer récépissé. La délibération est exécutoire si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. L'ordonnance royale du 18 décembre 1838 a pourvu aux moyens de mettre les parties intéressées en demeure de réclamer, si elles le jugent convenable. Aux termes de cette ordonnance, toutes les fois que les conseils municipaux auront pris une délibération réglementaire, le maire devra, avant de la soumettre au sous-préfet, avertir les habitants par la voie des annonces et publications usitées dans la commune, qu'ils peuvent se présenter à la commune pour prendre connaissance, sans déplacement, de ladite délibération. L'accomplissement de cette formalité devra être constaté par un certificat du maire, qui sera joint à la délibération transmise au sous-préfet. Lorsque le préfet n'a pas usé du droit d'annulation dans le délai que nous venons d'indiquer, il peut encore, en vertu de l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837, suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours, afin de se donner le temps de prendre les renseignements nécessaires à sa décision. Il peut même, après l'exécution commencée, user de son droit d'annulation, aucune loi n'en ayant limité la durée; mais alors tous les droits acquis à des

tiers par l'effet de l'exécution sont nécessairement maintenus. La faculté accordée au préfet d'annuler les délibérations réglementaires des conseils municipaux est une conséquence de la tutelle administrative qui lui appartient; mais elle n'ôte pas à ces délibérations leur double caractère : d'actes exécutoires, car elles n'ont pas besoin d'être approuvées pour être exécutées ; d'actes régulateurs, car le préfet, qui peut les annuler, ne pourrait les modifier.

Quelles sont les dispositions spéciales pour les délibérations réglementaires concernant la répartition des pâturages et fruits communaux ?

Dans tous les cas de délibération réglementaire, il résulte du texte formel de l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837 que le droit d'annulation, complété par celui de suspension, est le seul qui appartienne à l'autorité supérieure, et que c'est le préfet qui a l'exercice de ce droit. Néanmoins, dans un des cas dont il s'agit, la pratique administrative n'admet cette double règle que sous une importante restriction. Ce cas est celui qui a pour objet la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois. D'après la pratique administrative, les pouvoirs des conseils municipaux, en cette matière, sont les mêmes que pour les autres matières à règlement, si la délibération ne fait qu'appliquer le mode de jouissance établi; mais si la délibération change le mode établi, elle n'est exécutoire que sous l'approbation de l'autorité supérieure, qui peut la ratifier, la rejeter ou la modifier. Avant le décret-loi du 25 mars 1852, et conformément au décret réglementaire du 9 brumaire an XIII, interprété par l'avis du conseil d'État du 29 mai 1808, l'approbation était donnée par décret impérial, après avis du préfet, lorsque le mode actuel de jouissance remontait à une époque antérieure à la loi du 10 juin 1793, sur le partage des biens communaux; par règlement d'administration publique, après avis du conseil de préfecture, lorsque le mode actuel avait une origine postérieure à la loi précitée. D'après le décret du 25 mars 1852, c'est toujours par arrêté du préfet seul qu'il est statué, quel que soit l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel. L'interprétation admise par l'administration était fort contestable, tant qu'elle ne s'appuyait que sur le décret réglementaire du 9 brumaire an XIII. Elle semblait inconciliable avec les art. 17 et 18 de la loi du 18 juillet 1837, le premier de ces articles conférant aux conseils municipaux un pouvoir régulateur pour le mode de jouissance aussi bien que pour la répartition des fruits communaux ; mais aujourd'hui le décret-loi du 25 mars 1852 l'a pleinement légitimée en la ratifiant quant à la nécessité de l'approbation préalable par l'autorité supérieure, et ne la modifiant que par l'attribution au préfet seul du droit de donner dans tous les cas cette approbation préalable.

Quel est le caractère commun des cas de délibération proprement dite ?

332. Les cas de délibération proprement dite sont énumérés dans l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837. Cette énumération n'est pas limitative ; c'est ce qui résulte du texte même de l'article précité,

Digitized by Google

qui comprend, dans sa disposition finale, tous les objets non spécifiés sur lesquels le conseil municipal est appelé à délibérer par les lois et règlements. Le caractère commun de tous les cas de délibération proprement dite est d'intéresser directement ou indirectement la commune en sa qualité de personne civile, quant au fond du droit, et non pas seulement quant à l'administration ou à la jouissance.

Quels sont les principaux cas de délibération proprement dite?

Les cas énoncés dans l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837 concernent : 1° le budget de la commune ; toutes les recettes et dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires ; les tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux ; 2° les propriétés communales ; 3° les actions judiciaires ; 4° les travaux communaux ; 5° le parcours et la vaine pâture. Parmi les cas omis dans cet article, le plus important a pour objet les comptes d'administration du maire. Le conseil municipal délibère sur ces comptes, aux termes des art. 23 et 25 de la loi du 18 juillet 1837. De toutes les matières à délibération proprement dite que nous venons de mentionner, les deux plus usuelles sont sans contredit le budget de la commune et les comptes du maire. C'est pour ce motif que nous les soumettrons à un examen spécial et approfondi.

Quelles sont les règles relatives au budget communal?

333. Nous avons dit, dans le second livre, comment était proposé et voté le budget de la commune. Nous n'avons plus, pour compléter les notions déjà données sur ce point, qu'à expliquer le mécanisme du budget communal, et la forme sous laquelle il est dressé.

Le budget de la commune comprend à la fois les dépenses et les recettes. Les dépenses sont obligatoires ou facultatives. Les dépenses obligatoires, qu'on pourrait aussi nommer ordinaires, sont celles énumérées dans l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837, ou mises à la charge des communes par une disposition des lois. Toutes autres dépenses sont facultatives. Les recettes des communes se divisent en ordinaires et extraordinaires. Les recettes ordinaires se composent : 1° des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ; 2° des cotisations imposées annuellement sur les ayant droit aux fruits qui se perçoivent en nature ; 3° du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances ; 4° du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes ; 5° du produit des octrois municipaux ; 6° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés ; 7° du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières, et autres lieux publics ; 8° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ; 9° du prix des concessions dans les cimetières ; 10° du

produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux; 11° du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil; 12° de la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle, et par les conseils de discipline de la garde nationale, et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi. Les recettes extraordinaires se composent : 1° des contributions extraordinaires dûment autorisées; 2° du prix des biens aliénés; 3° des dons et legs; 4° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 5° du produit des coupes extraordinaires de bois; 6° du produit des emprunts et de toutes autres recettes accidentelles. Les dépenses, même facultatives, proposées au budget d'une commune, peuvent être rejetées ou réduites par l'autorité supérieure; mais cette autorité ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles si elles sont facultatives. Au contraire, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par l'autorité supérieure. Le conseil municipal est préalablement appelé à en délibérer. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle est inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle. Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office par l'autorité supérieure, il y est pourvu par le conseil municipal ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par un décret impérial, dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum. Indépendamment des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives, les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues. La somme inscrite pour ce crédit ne pourra être réduite ou rejetée par l'autorité supérieure qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires. Toutes ces dispositions concernant le budget de la commune résultent des art. 30 à 39 de la loi du 18 juillet 1837, et des art. 484 à 500 du décret impérial du 31 mai 1862.

En quoi et pourquoi le budget communal diffère-t-il du budget départemental ?

En comparant le mécanisme du budget communal à celui du budget départemental, on remarque entre l'un et l'autre plusieurs différences importantes. Celle qui les renferme toutes consiste en ce que le budget communal n'est pas, comme le budget départemental, nécessairement divisé en sections, dont chacune comprend

parallèlement une certaine classe de dépenses et une nature correspondante de recettes, sans qu'il soit permis, en règle générale, de faire des transpositions de recettes ou de dépenses. Les recettes communales sont, il est vrai, distinguées en ordinaires et extraordinaires, de même que les dépenses sont classées en obligatoires et facultatives, mais il n'y a pas deux fonds distincts, l'un pour les dépenses obligatoires et l'autre pour les dépenses facultatives. En principe, la totalité des recettes, extraordinaires aussi bien qu'ordinaires, est affectée d'abord à l'acquittement des dépenses obligatoires, et ce n'est qu'en cas d'excédant des recettes de toute origine sur cette classe de dépenses, que le conseil municipal peut régulièrement voter des dépenses facultatives. Aussi l'autorité supérieure a-t-elle le droit, non-seulement de rejeter ou de réduire les crédits portés au budget communal pour dépenses facultatives, mais encore de suppléer d'office à l'omission ou à l'insuffisance de crédits pour dépenses obligatoires, et, au cas où les ressources de la commune ne permettraient pas de couvrir les dépenses ainsi inscrites d'office, d'y pourvoir au moyen d'une contribution extraordinaire, nonobstant le refus du conseil municipal. Au contraire, pour le budget départemental, l'autorité supérieure n'a ni le droit de changer ou de modifier les allocations pour dépenses facultatives, ni celui d'inscrire d'office des dépenses ordinaires au delà du montant des recettes destinées à y pourvoir; et le seul cas où une contribution extraordinaire puisse être mise à la charge d'un département, sans le concours ou contre la volonté de son conseil général, est celui de dettes contractées par ce département pour toute autre classe de dépenses que les dépenses ordinaires. Les dépenses ordinaires des départements ne sont donc obligatoires que jusqu'à concurrence des recettes destinées à y pourvoir, et c'est pour ce motif que la loi ne les appelle pas obligatoires. Les dépenses ordinaires des communes sont obligatoires au delà même de la totalité des ressources actuelles, et c'est pour ce motif que la loi leur donne cette qualification, qui leur convient parfaitement. Toutefois, un maximum est fixé pour que les communes, après l'épuisement de toutes leurs ressources actuelles, ne puissent être, sans le concours du pouvoir législatif, indéfiniment grevées par l'effet de leurs dépenses obligatoires. Ce maximum, dans les limites duquel doivent se renfermer les contributions extraordinaires établies d'office sur les communes par décret impérial, et qui ne peut être dépassé qu'en vertu d'une loi spéciale, est annuellement déterminé par la loi de finances. Son chiffre, depuis la loi du 18 juillet 1837, a été constamment, comme il est aujourd'hui, de dix centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, à moins qu'il ne s'agisse de l'acquit de dettes résultant de condamnations judiciaires, auquel cas il peut être élevé jusqu'à vingt.

Ainsi, les dépenses obligatoires des communes ne sont garanties

par la totalité des recettes que parce qu'il ne leur a pas été limitativement affecté un genre particulier de produits. Les revenus ordinaires forment bien leur premier gage; mais, à défaut et en cas d'épuisement de celui-ci, elles doivent être imputées sur les revenus extraordinaires. Les conseils municipaux sont tenus d'employer à leur acquittement cette seconde classe de revenus, lorsqu'il en est besoin, et s'ils ne le font pas, l'autorité supérieure le fait pour eux en réduisant ou rejetant les dépenses facultatives qu'ils ont votées. Au contraire, les conseils généraux ont le droit, mais non l'obligation, de porter les dépenses ordinaires à la charge des produits facultatifs, et l'autorité supérieure ne peut jamais se substituer à eux dans l'exercice de ce droit. En sens inverse, rien n'empêche les conseils municipaux d'imputer des dépenses facultatives sur les revenus ordinaires, après avoir pourvu à toutes les dépenses obligatoires. Au contraire, il est expressément défendu aux conseils généraux d'imputer aucune dépense facultative sur les produits ordinaires. Le seul cas où, pour les communes, la division des recettes en ordinaires ou extraordinaires présente un autre intérêt qu'un simple intérêt de régularité, est celui où un conseil municipal aurait voté un crédit pour dépenses imprévues. Ce crédit ne peut être imputé que sur ce qui doit rester des revenus ordinaires, après acquittement complet, par les seules ressources qu'ils fournissent, de toutes les dépenses obligatoires, et ne doit jamais excéder le dixième de ces revenus. A défaut de l'une ou de l'autre de ces deux conditions, le crédit serait réduit ou rejeté par l'autorité supérieure, ainsi que nous l'avons dit plus haut; mais, en revanche, si les deux conditions sont remplies, le crédit ne peut être ni réduit, ni rejeté; tandis que, dans le même cas, les crédits pour dépenses facultatives déterminées seraient susceptibles de réduction ou de rejet.

Nous résumons toutes les notions qui précèdent par ces deux propositions générales :

1° La division des recettes communales en ordinaires et extraordinaires n'a pas pour objet d'affecter exclusivement les premières aux dépenses obligatoires, les secondes aux dépenses facultatives; tandis que la division des recettes départementales en ordinaires, facultatives, spéciales et extraordinaires, n'est que l'expression du fait de leur affectation distincte aux dépenses de mêmes noms, sauf la faculté qu'a le conseil général d'imputer les dépenses ordinaires sur les recettes facultatives.

2° Les dépenses ordinaires des communes sont indéfiniment obligatoires, tandis que les dépenses ordinaires des départements ne sont obligatoires que jusqu'à concurrence de leurs recettes ordinaires.

Il nous reste à expliquer pourquoi, sur deux points aussi essentiels, le législateur n'a pas soumis aux mêmes règles les budgets départementaux et les budgets communaux. La raison en est qu'au

moyen de l'annexion des budgets départementaux au budget général de l'État, il peut, chaque année, prendre les mesures nécessaires pour conserver ou rétablir l'équilibre entre chaque classe de recettes et la classe correspondante de dépenses des départements; tandis que les budgets communaux étant séparés et indépendants du budget général de l'État, auquel ils ne se rattachent que pour l'autorisation annuelle des taxes municipales et pour l'évaluation du produit des centimes additionnels communaux, les conseils municipaux devaient avoir l'obligation rigoureuse de pourvoir à toutes les dépenses ordinaires, avec la faculté d'y employer, s'il en était besoin, la totalité des recettes.

Quelles sont les règles relatives à la comptabilité communale? — Qu'entend-on par comptes d'administration et par comptes de deniers?

334. Nous avons indiqué, dans le second livre, la division des comptes communaux en comptes de deniers et comptes d'administration; l'attribution des premiers au receveur municipal et des seconds au maire; l'obligation pour le maire de soumettre les comptes dont il est chargé au conseil municipal, et sa qualité d'ordonnateur des dépenses communales. Les notions qu'il nous reste à donner auront pour principal objet de préciser la part qui est faite au conseil municipal dans le règlement de la comptabilité communale.

Quelle est la mission du conseil municipal par rapport aux comptes d'administration, et comment sont dressés ces comptes?

Les comptes d'administration du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. La clôture de chaque exercice est fixée au 31 mars de l'année qui suit celle pour laquelle les crédits ont été ouverts. Le compte d'exercice à rendre par le maire ordonnateur présente, par colonnes distinctes et en suivant l'ordre des chapitres et des articles du budget, *en recette :* 1° la désignation de la nature de recette; 2° l'évaluation admise par le budget; 3° la fixation définitive de la somme à recouvrer d'après les titres justificatifs; 4° les sommes recouvrées pendant l'année du budget et pendant les trois premiers mois de la seconde année; 5° la somme restant à recouvrer; *en dépense*, le compte présente : 1° la désignation des articles de dépenses admis par le budget; 2° le montant des crédits; 3° le montant des sommes payées sur ces crédits, soit dans la première année, soit dans les trois premiers mois de la deuxième année; 4° les restes à payer, à reporter au budget de l'exercice suivant; 5° les crédits ou portions de crédits à annuler, faute d'emploi dans les délais prescrits, c'est-à-dire jusqu'à la clôture de l'exercice. Le maire joint d'ailleurs à ce compte de deniers tous les développements et explications qui doivent en former la partie morale, et servir, tant au conseil municipal qu'à l'autorité supérieure, à apprécier les actes administratifs du maire, pendant l'exercice qui vient de se terminer. C'est sur les comptes du maire, ainsi dressés, que le conseil municipal délibère. Dans les séances où ils sont débattus, le conseil municipal désigne au scrutin celui de ses membres qui exerce la présidence. Le maire peut assister

à la délibération; il doit se retirer au moment où le conseil municipal va émettre son vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

Comme on le voit, le compte d'exercice du maire a surtout pour caractère et pour but de mettre en regard les recettes réalisées et les dépenses effectuées, les crédits ouverts et les sommes payées. Les dépenses ne peuvent être acquittées que sur les crédits ouverts à chacune d'elles, ni ces crédits être employés par le maire à d'autres dépenses. Aucune dépense ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée par le maire sur un crédit régulièrement ouvert. Tout mandat ou ordonnance doit énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique, et être accompagné, pour la légitimité de la dette et la garantie du paiement, des pièces indiquées par les règlements. Le maire demeure chargé, sous sa responsabilité, de la remise aux ayant droit des mandats qu'il délivre sur la caisse municipale. Le maire peut seul délivrer des mandats, et il les délivre en vertu de son pouvoir propre et sans délégation préalable par le ministre de l'intérieur, à la différence du préfet qui, même pour les dépenses départementales, ne peut délivrer de mandat qu'en vertu d'une ordonnance de délégation, émanée du ministre de l'intérieur. Si, sous ce rapport, il en est du maire autrement que du préfet, c'est par le motif que les comptes comme les budgets communaux sont entièrement séparés de ceux de l'Etat; tandis que ceux des départements y sont étroitement rattachés. Bien que le maire puisse seul délivrer des mandats, s'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture. L'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire. Les crédits accordés pour un exercice sont affectés au paiement des dépenses qui résultent de services faits dans l'année qui donne son nom à l'exercice. Neanmoins, les crédits restent à la disposition du maire ordonnateur jusqu'au 15 mars de l'année suivante, mais seulement pour compléter les dépenses auxquelles ils ont été affectés.

Quelle est la mission du conseil municipal par rapport aux comptes de deniers ?

Le conseil municipal entend, débat et arrête les comptes de deniers du receveur municipal, à la différence du conseil général, qui n'a aucune action sur les comptes des comptables du département, ces comptables étant les mêmes que ceux de l'Etat, et leurs comptes départementaux étant compris dans les comptes généraux des ministères. Le receveur municipal est le comptable de la commune. pour les dépenses aussi bien que pour les recettes. Nous avons dit au second livre, en traitant des attributions du maire, par qui étaient remplies ou déférées les fonctions de receveur municipal, suivant l'importance du revenu de la commune. Le compte annuel du receveur est soumis aux délibérations du conseil municipal. dans sa session ordinaire du mois de mai. Les comptes du receveur

doivent présenter : 1° le solde restant en caisse et en portefeuille au commencement de l'exercice ; 2° les recettes et les dépenses de toute nature effectuées pendant l'exercice ; 3° le montant des valeurs en caisse et en portefeuille composant le reliquat à la fin de l'exercice.

Nous avons dit que les comptes de deniers du receveur étaient débattus et arrêtés par le conseil municipal ; mais ce n'est pas lui qui les règle. Les comptes du receveur municipal sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 francs, sauf recours à la cour des comptes. Ils sont directement réglés par ladite cour, pour les communes dont le revenu excède 30,000 francs.

Les nombreuses dispositions que nous venons d'énoncer sur la comptabilité communale sont le résumé méthodique des art. 23, 25, 60 à 68 de la loi du 18 juillet 1837 ; des art. 501 à 529 du décret impérial du 31 mai 1862, et des ordonnances royales du 24 janvier 1843 et du 17 janvier 1844, qui ont fixé uniformément pour toutes les communes la clôture de l'exercice au 31 mars de la seconde année, tandis que auparavant, d'après l'ordonnance du 31 mai 1838, combinée avec celle du 1er mars 1835, la clôture n'avait lieu le 31 mars de la seconde année que pour les communes dont le revenu n'excédait pas 30,000 francs, et était reportée au 30 juin de la même année, pour les communes dont le revenu excédait 30,000 francs.

335. En traitant du budget de la commune, nous avons mentionné les diverses recettes qui doivent y être portées. Parmi ces recettes, il en est qui exigent quelques développements, soit à raison de leur caractère plus général, soit à cause de leur plus grande importance pécuniaire, soit enfin par leur étroite corrélation avec les finances de l'Etat. C'est à ces divers titres que nous nous occuperons successivement du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances, du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes, du produit des octrois municipaux, des taxes d'affouage, et enfin des contributions extraordinaires établies dans l'intérêt des communes.

Comment se divisent les centimes additionnels communaux ?

Les centimes additionnels communaux, que la loi désigne sous le nom d'ordinaires, comprennent, indépendamment des centimes ordinaires proprement dits, les centimes spéciaux, c'est-à-dire spécialement affectés à certaines natures de dépenses. Les centimes ordinaires proprement dits ne portent que sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière, aux termes de l'art. 7 de la loi du 11 frimaire an VII. Le maximum en a été, pour la première fois, fixé d'une manière permanente par l'art. 31 de la loi de finances du 15 mai 1818. Il est de cinq pour chacune des deux contributions qui en sont passibles. Les centimes spéciaux sont

principalement ceux affectés aux dépenses de l'instruction primaire et ceux affectés aux dépenses des chemins vicinaux. Les premiers n'étaient autorisés, par l'art. 13 de la loi du 28 juin 1833, que sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière, avec le maximum de trois pour chacune d'elles. L'art. 4 de la loi de finances du 17 août 1835 permit de les voter sur les quatre contributions directes,, mais en abaissa le maximum au chiffre de deux et demi. L'art. 3 de la loi de finances du 18 juillet 1836 maintint l'extension aux quatre contributions directes et releva le maximum au chiffre de trois centimes. C'est ce qui existe aujourd'hui en vertu de l'art. 40 de la loi du 15 mars 1850. Les seconds, concernant les chemins vicinaux, ont été autorisés sur les quatre contributions directes par l'art. 2 de la loi du 21 mai 1836, avec le maximum de cinq pour chacune d'elles.

Quelle est la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes ?

La portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes est de huit centimes prélevés sur le principal de cet impôt, aux termes de l'art. 32 de la loi du 25 avril 1844. Ainsi, dans ce cas particulier, la recette communale n'a pas lieu par voie d'addition au principal, mais par voie de prélèvement sur le même principal. C'est une dérogation aux règles ordinaires, dans le but d'intéresser les communes au recouvrement de l'impôt des patentes.

En quoi consistent les octrois municipaux ? — Quelle est leur origine ? — Quels sont leurs divers modes de perception ? — Comment a été successivement réglé et enfin supprimé le prélèvement au profit de l'Etat ?

Les droits d'octroi sont des taxes indirectes et locales établies sur certains objets de consommation pour subvenir aux dépenses qui sont à la charge des communes. L'origine des octrois remonte à l'ancienne monarchie française. Leur dénomination vient de ce qu'ils étaient concédés, *octroyés* par la puissance royale. Sous leur première forme, ils consistaient en un prélèvement, au profit des communes, sur les *aides* ou contributions indirectes demandées à ces communes. Plus tard, ils devinrent des droits directement perçus au profit des communes et qui leur étaient concédés moyennant un prélèvement en faveur de l'Etat. C'est sous cette dernière forme qu'ils s'étaient consolidés et multipliés jusqu'en 1789. La loi des 19-25 février 1791 supprima les octrois, sans les nommer, en prononçant la suppression générale de tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages. L'octroi de la commune de Paris fut le premier rétabli sous le nom d'*octroi municipal et de bienfaisance*, par la loi du 27 vendémiaire an VII. Il fut ainsi nommé, parce qu'il eut pour principal objet de subvenir aux besoins des hospices et du service des secours à domicile. L'art. 51 de la loi du 11 frimaire an VII permit d'une manière générale l'établissement de taxes indirectes et locales dans les communes formant à elles seules un canton, dont les recettes ordinaires ne suffiraient pas à couvrir les dépenses. La loi du 5 ventôse an VIII autorisa l'établissement d'octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale dans toutes les villes dont les hospices civils n'auraient pas de revenus suffisants pour tous leurs besoins. Enfin le décret du 17 mai

1809 posa en principe, sans corrélation exclusive aux besoins des hospices, que les octrois pourraient être établis dans toutes les communes pour subvenir aux dépenses mises à leur charge. Ce même décret porte règlement général pour les octrois, et il forme encore aujourd'hui la principale loi de la matière, sauf les changements résultant de diverses lois ultérieures. Aucun octroi ne peut être établi ou modifié qu'en vertu d'un règlement d'administration publique. Les tarifs ne peuvent porter que sur les objets compris dans les cinq divisions suivantes, savoir : boissons et liquides, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux. Sont exceptés des comestibles imposables, les grains et farines d'une manière absolue, et, en règle générale, les fruits, beurre, lait, légumes et autres menues denrées. Les droits d'octroi ne peuvent être imposés que sur les objets destinés à la consommation locale. Il ne peut être fait d'exception à ce principe que dans les cas extraordinaires, et en vertu d'une loi spéciale. Le mode de perception est, au choix du conseil municipal, la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme ou l'abonnement avec la régie des contributions indirectes. La régie simple est la perception de l'octroi sous l'administration immédiate du maire. La régie intéressée consiste à traiter avec un régisseur, à la condition d'un prix fixe et d'une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et la somme abandonnée pour les frais. Le bail à ferme est l'adjudication pure et simple des produits d'un octroi moyennant un prix convenu, sans partage de bénéfices et sans allocation de frais. Enfin, l'abonnement avec la régie des contributions indirectes, qui n'est qu'une modification de la régie simple, consiste dans la convention par laquelle la commune confie la perception et le service de l'octroi aux employés ordinaires des contributions indirectes moyennant une somme déterminée pour les traitements fixes ou éventuels, tous les autres frais restant à la charge de la commune. Le prélèvement au profit de l'État qui avait lieu avant 1789, sur les produits des octrois, ne tarda pas à suivre le rétablissement de ces taxes. L'art. 75 de la loi de finances du 24 avril 1806 prescrivit, au profit du trésor, le prélèvement de dix pour cent du *produit net* des octrois dans toutes les villes qui avaient plus de vingt mille francs de revenu ou au moins quatre mille âmes de population. L'art. 153 de la loi de finances du 28 avril 1816 étendit ce prélèvement du dixième à toutes les communes où il existait un octroi. L'art. 16 de la loi de finances du 17 août 1822 en affranchit le produit des centimes additionnels que les villes auraient été autorisées à ajouter temporairement aux tarifs de leur octroi pour subvenir à des dépenses d'établissements d'utilité publique ou pour se libérer d'emprunts. L'interprétation de cette disposition avait donné lieu à de graves difficultés. C'est pour les faire cesser que l'art. 12 de la loi de finances du 3 juillet 1846 déclara la disposition dont il s'agit applicable toutes les fois que les taxes ad-

ditionnelles concerneraient des objets d'utilité publique, générale ou locale, et qu'elles seraient spécialement affectées à des dépenses temporaires et accidentelles. Enfin, aux termes de l'art. 25 de la loi de finances du 17 mars 1852, le prélèvement de dix pour cent attribué au trésor public sur le produit net des octrois a été supprimé à dater du 1er mai 1852. Les octrois ne sont plus que des taxes locales pour la totalité de leur produit; mais le législateur a voulu que l'abandon du droit de l'État profitât aux consommateurs et non à la caisse municipale. En conséquence, l'article précité de la loi du 17 mars 1852 porte que les taxes quelconques d'octroi, autres que celles dont le produit était précédemment affranchi du prélèvement du dixième, seront simultanément et de plein droit réduites d'un dixième, sauf, pour les octrois affermés, le sursis à l'application de cette disposition jusqu'à l'expiration ou la résiliation des baux actuellement en vigueur.

Qu'entend-on par rôle d'affouage ?

Les taxes d'affouage sont des taxes nominatives qui peuvent être imposées aux ayant droit à la distribution des coupes affouagères. Le rôle qui fixe la quote part de chaque redevable est appelé *rôle d'affouage*. Il est dressé par le conseil municipal. Les taxes d'affouage sont destinées à l'acquit des charges dont est grevée la propriété forestière de la commune au profit de l'État, à défaut d'autres ressources pour y faire face, et lorsque l'usage a consacré ce moyen pour remplacer la vente préalable d'une partie des coupes affouagères, telle qu'elle est prescrite par l'article 109 du Code forestier.

Quelles sont les règles relatives aux contributions extraordinaires des communes?

Les contributions extraordinaires sont presque toujours destinées à pourvoir, soit au remboursement d'emprunts, soit au paiement de travaux urgents et considérables. Nous avons indiqué dans le second livre, en traitant des attributions du maire, comment étaient votés les emprunts et les contributions extraordinaires concernant les communes. Les contributions extraordinaires consistent en un certain nombre de centimes additionnels aux contributions directes de la commune. Les centimes extraordinaires communaux peuvent porter sur les quatre contributions directes. Leur maximum n'est, ni ne pouvait être fixé d'avance, les besoins auxquels ils doivent pourvoir n'étant pas susceptibles de prévisions restrictives. Un maximum n'est annuellement déterminé par la loi de finances que pour les centimes extraordinaires imposés *d'office* aux communes par décret impérial, comme nous l'avons dit plus haut en parlant du budget communal. Cette dérogation à la règle habituelle n'a pas pour objet de tracer une limite inflexible que ne comporte pas la nature des choses; elle ne fait qu'établir, dans l'intérêt de la commune, un terme au-delà duquel l'action du pouvoir législatif remplace celle du pouvoir exécutif, puisque le maximum peut être dépassé en vertu d'une loi spéciale.

Digitized by Google

336. D'après l'art. 20 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations proprement dites des conseils municipaux sont adressées au sous-préfet. Elles ne sont exécutoires que sur l'approbation de l'autorité supérieure.

Comment sont exécutoires les délibérations proprement dites des conseils municipaux ?

En règle générale, l'approbation est donnée par le préfet. L'approbation par le ministre compétent ou par le chef de l'État constitue une exception qui doit être formellement prescrite.

La règle générale de l'approbation par le préfet a été encore étendue par le décret-loi du 25 mars 1852, qui n'a maintenu l'exception que dans des cas fort rares. Nous avons mentionné les principaux de ces cas, au second livre, en traitant des attributions du maire. La seule addition que nous ayons ici à faire concerne les délibérations sur les taxes communales. Aux termes du décret du 25 mars 1852, toutes ces délibérations sont approuvées par simple arrêté du préfet, sauf celles relatives aux octrois, qui doivent l'être par un règlement d'administration publique, et celles ayant pour objet les péages sur des ponts communaux, qui doivent l'être de la même manière. Nous devons, en outre, rappeler que l'autorisation de plaider devant les tribunaux de l'ordre judiciaire est donnée aux communes par le conseil de préfecture, et non par le préfet.

Quelle a été sur ce point l'influence du décret du 25 mars 1852 ?

337. L'art. 21 de la loi du 18 juillet 1837 confère au conseil municipal le droit de donner son avis dans divers cas nominativement spécifiés ou collectivement indiqués. Sur cet article, nous avons à faire les mêmes remarques que nous avons déjà présentées sur l'article analogue de la loi du 10 mai 1838, concernant le conseil général. Ces remarques sont : 1° que le caractère commun des matières à simple avis est d'intéresser la commune comme circonscription administrative, et non comme personne civile; 2° que l'énumération comprise dans l'art. 21 de la loi du 18 juillet 1837 n'est pas limitative; 3° qu'il faut distinguer deux classes d'avis du conseil municipal, ceux qui doivent être requis par l'administration sous peine de recours contentieux au conseil d'État, et ceux que l'administration a seulement la faculté de demander : les premiers, résultant des dispositions législatives ou réglementaires ; les seconds, entièrement laissés à la libre appréciation de l'autorité, sans d'autres limites que celles de l'intérêt communal.

Quelles sont les règles relatives aux avis des conseils municipaux ?

338. Aux termes de l'art. 24 de la loi du 18 juillet 1837, le conseil municipal peut exprimer son *vœu* sur tous les objets d'intérêt local. Les vœux du conseil municipal sont adressés par le maire au sous-préfet. Le maire étant le président du conseil municipal, il n'y avait ni possibilité ni motif de lui refuser cette qualité d'intermédiaire, comme la loi du 10 mai 1838 l'a fait à l'égard du préfet pour les vœux du conseil général, et à l'égard du sous-préfet, pour les vœux du conseil d'arrondissement.

En quoi consistent et sur quoi peuvent porter leurs vœux ?

Quelles sont les règles relatives à la tenue des séances des conseils municipaux ?

339. D'après l'art. 29 de la loi du 18 juillet 1837, dont la disposition est reproduite dans l'art. 22 de celle du 5 mai 1855, les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques. Cette règle n'a pas un seul instant cessé d'être en vigueur : le décret-loi du 3 juillet 1848, qui autorisait la publicité des séances pour les conseils généraux, ne changeait rien, sur ce point, au droit antérieur pour les conseils municipaux, et maintenait par conséquent la non-publicité de leurs séances.

Le président du conseil municipal, c'est-à-dire le maire ou celui qui le remplace, et le conseiller désigné par ses collègues, lorsqu'il s'agit de l'apurement des comptes du maire, a seul la police des séances et la direction des débats, comme dans toute assemblée délibérante.

Quelles sont les conditions de forme prescrites pour leurs délibérations ?

340. Les délibérations du conseil municipal, en donnant à ce mot son sens le plus général et y comprenant par conséquent les règlements, les avis et les vœux, aussi bien que les délibérations proprement dites, n'ont fait l'objet, quant à leur forme, que d'un petit nombre de dispositions législatives Ces dispositions sont celles des art. 17, 18, 19, 21 et 22 de la loi du 5 mai 1855, qui ont reproduit, en la complétant, la législation antérieure. Aux termes de ces articles, le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste au conseil. Toutefois, lorsque, après deux convocations successives faites par le maire à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable quel que soit le nombre des membres présents. Les conseillers siègent dans l'ordre du tableau. Les résolutions se prennent à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois membres présents le réclament. Les conseillers municipaux ne peuvent prendre part à la délibération, si l'affaire qui en est l'objet les intéresse personnellement ou comme mandataires. Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre côté et paraphé par le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. Copie en est adressée au préfet ou au sous-préfet, dans la huitaine.

La plupart de ces règles sont les mêmes que pour le conseil général, mais plus développées et mieux précisées. Nous signalerons cependant deux différences. Il suffit, pour que le conseil municipal vote au scrutin secret, que trois des membres présents le réclament; tandis qu'il faut, au conseil général, que la demande du scrutin secret soit faite par quatre membres au moins, sans doute à raison du plus grand nombre de membres dont se composent habituellement les conseils généraux. En outre, il n'est pas dit pour le con-

seil municipal, comme pour le conseil général, que les procès-verbaux doivent omettre les noms des membres qui ont pris part aux discussions ; d'où nous concluons que les procès-verbaux des séances du conseil municipal peuvent désigner ces noms sans être entachés d'aucune irrégularité.

Quel est l'ordre intérieur de leurs travaux ?

L'ordre des travaux du conseil municipal, dans ses sessions ordinaires, où il peut s'occuper de tout ce qui rentre dans ses attributions, n'a été déterminé par aucune loi, ni par aucun règlement d'administration publique : tout est laissé, à cet égard, à l'empire de la tradition et des usages. Nous rappellerons seulement que des quatre sessions ordinaires ou de droit, celle du mois de mai doit nécessairement comprendre le règlement des comptes de l'exercice clos et la fixation du budget du prochain exercice, conformément aux règles que nous avons exposées en traitant de la comptabilité communale. La session de mai est ainsi la plus importante de toutes, et elle tire de son principal objet le nom de *session financière*, sous lequel elle est habituellement désignée.

Leurs actes peuvent-ils être rendus publics ?

Aux termes de l'art. 69 de la loi du 18 juillet 1837, les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie, où toute personne imposée au rôle de la commune a droit d'en prendre connaissance. Ils sont rendus publics par la voie de l'impression, dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs ou plus, et dans les autres quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression. Pour le surplus des délibérations des conseils municipaux, l'art. 29 de la même loi en interdit toute publication officielle, à moins d'approbation de l'autorité supérieure ; mais, en revanche, l'art. 22 de la loi du 5 mai 1855 porte, d'une manière générale et absolue, que tout habitant ou contribuable de la commune a droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie des délibérations du conseil municipal de sa commune. L'art. 25 de la loi du 21 mars 1831 contenait une disposition analogue, mais moins étendue et moins précise. D'une part, en effet, le droit dont il s'agit n'était accordé qu'aux citoyens contribuables de la commune, au lieu de l'être, comme aujourd'hui, à tout habitant ou contribuable indistinctement. D'autre part, le droit de prendre copie des délibérations n'était pas formellement exprimé, ce qui avait fait naître des difficultés et des contestations que la loi nouvelle a eu pour but de prévenir.

Quelles sont les diverses prohibitions faites aux conseils municipaux ?

341. Il est interdit aux conseils municipaux :

1° Par l'art. 24 de la loi du 5 mai 1855, de prendre aucune délibération hors de leur réunion légale, ce qui doit s'entendre du lieu non moins que du temps de cette réunion ;

2° Par l'art. 23 de la même loi, de prendre aucune délibération sur des objets étrangers à leurs attributions ;

3° Par l'art. 25 de la même loi, de se mettre en correspondance

avec un ou plusieurs autres conseils, ce qui n'exclut pas les rapports par l'intermédiaire du préfet;

4° Par le même article, de publier des proclamations ou adresses.

Ces prohibitions, qui se trouvaient aussi dans la loi du 21 mars 1831, sont exactement les mêmes que celles faites aux conseils généraux par la loi du 22 juin 1833. Nous ferons seulement remarquer qu'à la différence de celle-ci qui n'interdit expressément, de la part des conseils généraux, que la correspondance avec les conseils d'arrondissement ou de département, la loi de 1855, ne contenant aucune limitation de ce genre, semble prohiber, de la part des conseils municipaux, la correspondance avec toute espèce de conseils. Quant à la défense de publier aucune proclamation ou adresse, elle a souvent été méconnue en pratique par les conseils municipaux comme par les conseils généraux; mais l'application rigoureuse en est aujourd'hui prescrite par la circulaire du 5 août 1853.

Quelle est la sanction pénale attachée à chacune de ces prohibitions?

Chacune des prohibitions que nous venons de mentionner a sa sanction particulière.

En cas de délibération hors de la réunion légale, l'acte est nul *de plein droit*, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin de l'apprécier en lui-même. Le préfet, en conseil de préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations. La loi de 1855 n'ajoute pas, comme le faisait celle de 1831, que si la dissolution du conseil est prononcée et si, dans le nombre des actes, il s'en trouve qui soient punissables d'après les lois pénales en vigueur, ceux des conseillers qui y auraient participé pourront être poursuivis. Cette omission a eu un double motif. On a d'abord considéré la disposition comme inutile, en tant qu'elle autorisait des poursuites pour des faits punissables d'après le droit commun, et on a voulu la supprimer, en tant qu'elle subordonnait les poursuites à la dissolution préalable du conseil.

En cas d'immixtion dans des objets étrangers aux attributions des conseils municipaux, les délibérations, porte la loi, sont également nulles *de plein droit*. Ces expressions, qui se trouvaient aussi dans la loi de 1831, sont évidemment inexactes, puisque, d'une part, il faut que la nullité soit prononcée, et que, d'autre part, il ne suffit pas pour la prononcer de constater un fait matériel, tel que celui d'une réunion illégale. Au surplus, l'inexactitude est dans le langage, mais non dans le fond même de la disposition. En effet, tandis que, en cas de réunion illégale, aucun recours n'est ouvert contre l'arrêté qui déclare la nullité, il en est tout autrement pour les délibérations prises sur des objets étrangers aux attributions. C'est bien encore le préfet, en conseil de préfecture, qui déclare la nullité; mais le droit de réclamer contre la décision est formellement réservé au conseil municipal, et il est alors statué par un décret de l'empereur, le conseil d'Etat entendu. La loi de 1831 accordait pareillement le recours au pouvoir central, mais sans intervention du

conseil d'Etat. La loi nouvelle a donc ajouté une garantie de plus à celles précédemment existantes.

En cas de correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ainsi qu'en cas de publication de proclamations ou adresses, le conseil municipal est immédiatement suspendu par le préfet. Cette disposition est empruntée à la loi de 1831 qui réservait, en outre, le droit de poursuivre les coupables, en le subordonnant à la dissolution préalable du conseil. Les mêmes raisons qui ont fait écarter l'énonciation de cette réserve au sujet des réunions illégales, en ont aussi déterminé la suppression pour le cas dont il s'agit ; mais l'art. 26 de la loi de 1855, comblant une lacune de celle de 1831, déclare expressément que tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre qui rendra publics les actes illicites de correspondance, les proclamations ou adresses prohibées et les délibérations prises hors des réunions légales, sera passible des peines portées en l'article 123 du Code pénal, lorsque ces actes émanent des conseils municipaux, aussi bien que lorsqu'ils émanent des conseils généraux ou des conseils d'arrondissement. Pour ces deux dernières classes de conseils, la loi de 1833 a un texte formel contre les éditeurs ou journalistes, comme nous l'avons vu sous le n° 275. Le silence gardé sur ce point par la loi municipale de 1831 formait une anomalie que rien ne justifiait, et que le nouveau législateur a eu raison de faire cesser.

Quelles sont les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller municipal ?

312. Les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller municipal sont :

1° De pouvoir, comme fonctionnaire administratif, être appelé par le préfet à remplacer temporairement le sous-préfet de l'arrondissement (ordonnance royale du 29 mars 1821, art. 3 ;

2° D'être appelé, sur la désignation du préfet, ou, à défaut de cette désignation, suivant l'ordre du tableau, à remplacer le maire et l'adjoint ou les adjoints (loi du 5 mai 1855, art. 4) ;

3° De faire partie de la commission des répartiteurs dans les communes de cinq mille habitants et au-dessus, sur la désignation du sous-préfet (loi du 3 frimaire an VII, art. 9) ;

4° D'être appelé, suivant l'ordre du tableau, à présider les sections des colléges électoraux, à défaut du maire et de l'adjoint ou des adjoints (décret réglementaire du 2 février 1852, art. 13) ;

5° D'assister le maire dans les adjudications publiques pour le compte de la commune, sur la désignation du conseil, ou, à défaut, suivant l'ordre du tableau (loi du 18 juillet 1837, art. 16) ;

6° D'assister le maire dans d'autres circonstances prévues par les lois ou par les règlements, suivant le mode résultant de ces lois ou de ces règlements.

Digitized by Google

CHAPITRE III.

RÈGLES SPÉCIALES AUX COMMUNES DE PARIS ET DE LYON, AUX COMMUNES DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE AUTRES QUE PARIS, A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES.

SOMMAIRE.

343. Objet des règles spéciales à Paris.
344. Législation antérieure.
345. Législation actuelle.
346. Objet des règles spéciales à Lyon.
347. Législation antérieure.
348. Législation actuelle.
349. Objet des règles spéciales aux communes du département de la Seine, autres que Paris.
350. Législation spéciale à l'Algérie.
351. Législation spéciale aux colonies.

Sur quoi portent les règles spéciales au conseil municipal de Paris?

343. Les règles spéciales au conseil municipal de Paris ont seulement pour objet son organisation et la manière dont il exerce ses fonctions. Elles ne touchent pas au fond même de ses attributions, qui lui sont communes avec tous les autres conseils municipaux.

Comment fut organisé le corps délibérant de la ville de Paris par la loi des 21 mai - 27 juin 1790?

344. La loi des 21 mai-27 juin 1790 organisa de la manière suivante la municipalité de Paris. Cette municipalité était composée d'un maire, de seize administrateurs, de trente-deux membres du conseil, de quatre-vingt-seize notables, d'un procureur de la commune, de deux substituts qui étaient ses adjoints et exerçaient ses fonctions à son défaut. Tous ces fonctionnaires étaient électifs. Le maire était directement élu par tous les citoyens actifs de la commune de Paris, distribués en quarante-huit sections, dont les scrutins séparés étaient centralisés et recensés à l'hôtel de ville. Il en était de même du procureur de la commune et de ses deux substituts. Les cent quarante-quatre membres formant le surplus de la municipalité étaient séparément élus par les quarante-huit sections, au nombre de trois pour chacune d'elles et seulement parmi les citoyens éligibles qui en faisaient partie. Sur ces cent quarante-quatre membres, un second vote des sections, avec recensement général à l'hôtel de ville, désignait les quarante-huit qui devaient former les seize administrateurs et les trente-deux conseillers. Enfin c'était la municipalité tout entière, qui, sur ces quarante-huit membres, choisissait les seize administrateurs. La municipalité, ainsi composée, comprenait le corps municipal et les notables. Le corps municipal était formé du maire, des seize administrateurs et des trente-deux conseillers. Il se divisait en bureau qui comprenait le maire et les seize administrateurs, et en conseil municipal qui

comprenait les trente-deux autres membres. Les notables, réunis au corps municipal, formaient le conseil général de la commune. Comme dans les autres communes, le maire était le chef de la municipalité, l'action appartenant au bureau, la délibération ordinaire au corps municipal et la délibération extraordinaire au conseil général. Les rapports du bureau et du conseil municipal, les fonctions du procureur de la commune, les conditions d'éligibilité et la durée des divers mandats municipaux étaient aussi régis par les principes du droit commun. Ce qu'il y avait de spécial à Paris, c'était, d'une part, le mode d'élection; d'autre part, le nombre considérable de membres formant la municipalité. C'est au moyen de cette puissante et dangereuse organisation que la commune de Paris domina trop souvent les assemblées souveraines et joua, dans les événements de la révolution, le rôle prépondérant et terrible dont l'histoire a constaté les sanglantes conséquences.

Quels furent les corps délibérants de la ville de Paris d'après la constitution de l'an III?

Sous la constitution de l'an III et par application des règles posées par cette constitution, la loi du 19 vendémiaire en IV supprima l'ancienne commune de Paris, telle que nous venons de la décrire, forma de son territoire un canton et établit dans ce canton douze municipalités reliées entre elles par un bureau central. Chacune de ces municipalités était composée de sept membres, et le bureau de trois, conformément au droit commun. Les membres des douze municipalités étaient élus par les citoyens; ceux du bureau central étaient nommés par l'administration du département et confirmés par le pouvoir exécutif, ce qui n'était encore que l'application des règles ordinaires. Enfin, toujours par application des mêmes règles, cette organisation confondait absolument la délibération et l'action. La ville de Paris ne se distinguait donc des autres villes de plus de cent mille habitants que par le nombre plus considérable de ses municipalités, douze au lieu de trois.

Comment la loi du 28 pluviôse an VIII forma-t-elle le conseil municipal de Paris?

La loi du 28 pluviôse an VIII maintint, pour l'administration active, la division de Paris en douze arrondissements municipaux. Pour l'administration consultative, elle n'admit qu'un seul conseil municipal pour toute la commune, et, par son art. 17, elle en conféra les fonctions au conseil général du département de la Seine. Ce qu'il y eut de spécial à Paris, sous ce rapport, ce fut l'absence d'un conseil municipal distinct, quant aux personnes, du conseil général. Le principe électif fut d'ailleurs remplacé, dans le département de la Seine, comme partout ailleurs, par la nomination du gouvernement.

Comment fut-il organisé d'après la loi du 20 avril 1834?

La loi du 20 avril 1834 rétablit l'élection à la base des institutions départementales et municipales pour Paris et le département de la Seine, comme l'avaient fait la loi du 21 mars 1831 pour les autres communes, et celle du 22 juin 1833 pour les autres départements. Aux termes de la loi du 20 avril 1834, le conseil municipal de Paris se composait des trente-six membres élus par les douze ar-

rondissements de Paris pour faire partie du conseil général du département de la Seine. Ce n'était pas l'identité absolue quant aux personnes entre le conseil général de la Seine et le conseil municipal de Paris, comme sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII; c'était l'attribution des délibérations municipales aux représentants de Paris dans le conseil général, c'était une seconde mission qui leur était conférée de plein droit et sans nouvelle élection. La loi du 20 avril 1834 établissait en outre, pour le conseil municipal de Paris ainsi formé, certaines règles spéciales que nous allons exposer en traitant de la législation actuellement en vigueur.

Quelles furent les dispositions le concernant après la révolution de 1848, et quelles sont-elles aujourd'hui?

345. Le conseil municipal de Paris fut dissous par l'arrêté du 27 février 1848. Aujourd'hui, aux termes du décret du 8 septembre 1849, confirmé par la loi du 5 mai 1855, et modifié par celle du 16 juin 1859, il est composé des soixante membres nommés pour Paris à la commission départementale. Deux membres, au moins, sont pris dans chacun des vingt arrondissements; ils doivent y être domiciliés ou y posséder un établissement. C'est le même système que sous l'empire de la loi du 20 avril 1834, sauf la substitution de la nomination par le chef de l'Etat à l'élection par les citoyens. Toutes les dispositions du droit commun relatives aux incompatibilités, au serment, au renouvellement quinquennal, à l'irrégularité des délibérations et à la dissolution des conseils municipaux, sont applicables au conseil municipal de Paris. La nomination des président, vice-président et secrétaires a lieu de la même manière que pour les conseils généraux. Les dispositions exceptionnelles de la loi du 20 avril 1834, non abrogées par les lois ultérieures, restent en vigueur.

Voici le résumé de ces dispositions :

1° Le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal, et ils y ont voix consultative.

2° Il y a chaque année une seule session ordinaire, au lieu de quatre. Cette session est spécialement consacrée à la présentation et à la discussion du budget. Elle ne peut durer plus de six semaines. L'époque de la convocation doit être notifiée à chaque membre du conseil, un mois au moins à l'avance.

3° Le conseil municipal ne s'assemble, même pour la session ordinaire, que sur la convocation du préfet de la Seine. Il ne peut délibérer, même dans cette session ordinaire, que sur les questions que lui soumet le préfet.

4° Lorsqu'un membre du conseil a manqué à une session ordinaire et à trois convocations extraordinaires consécutives sans excuses légitimes ou empêchements admis par le conseil, il est déclaré démissionnaire par arrêté du préfet; tandis que, d'après le droit commun, l'absence non justifiée à trois convocations consécutives

ordinaires ou extraordinaires, suffit pour faire encourir cette déchéance.

Ces dispositions, sans toucher au fond même des attributions dévolues aux conseils municipaux, modifient sous divers rapports la manière de les exercer. C'est ce qui nous a fait dire, au début de ce chapitre, que le conseil municipal de Paris différait des autres, non-seulement quant à son organisation, mais aussi quant à son mode d'exercice.

Sur quoi portent les règles spéciales au conseil municipal de Lyon ?

346. Les règles spéciales au conseil municipal de Lyon n'ont pour objet, comme à l'égard de Paris, que l'organisation et le mode d'exercice, sans toucher au fond même des attributions.

Le conseil municipal de Lyon fut-il soumis à des règles particulières antérieurement à la loi du 21 mars 1831 ?

347. Sous l'empire de la loi des 2-14 décembre 1789, l'administration municipale de Lyon fut entièrement régie par les principes du droit commun. Sous la constitution de l'an III, elle dut, aux termes de la loi du 19 vendémiaire an IV, être confiée à trois municipalités distinctes et à un bureau central. Mais cette organisation, conséquence d'une population supérieure à cent mille habitants, lui était commune avec les administrations municipales de Bordeaux et de Marseille. En vertu de l'art. 14 de la loi du 28 pluviôse an VIII, chaque municipalité partielle, dans chacune de ces trois villes, fut remplacée par un maire et un adjoint ; mais cette disposition n'empêchait pas qu'il n'y eût qu'un seul conseil municipal pour chacune des mêmes villes. L'arrêté du 9 messidor an VIII composa ce conseil municipal de trente membres, y compris les maires et adjoints, et en déféra la présidence au plus âgé des maires. D'après l'arrêté du 2 pluviôse an IX, la présidence devait appartenir à celui des maires que désignerait le préfet. La loi du 15 ventôse an XIII supprima les règles spéciales aux trois villes de Lyon, Bordeaux et Marseille, et fit rentrer leur administration municipale sous le niveau du droit commun. En conséquence, leur conseil municipal fut composé de trente membres, non compris le maire, et la présidence en appartint à ce fonctionnaire, aux termes du décret du 4 juin 1806.

Y fut-il soumis sous l'empire de la loi du 21 mars 1831 ?

La loi du 21 mars 1831 ne fit d'exception aux règles générales qu'elle établissait que pour la seule ville de Paris. La ville de Lyon comme celles de Bordeaux et de Marseille, fut donc soumise à ses dispositions, aussi bien pour le conseil municipal que pour la municipalité active.

Quelles sont les règles particulières qui les régissent aujourd'hui ?

348. La commune de Lyon n'a fait l'objet de règles spéciales pour elle seule que depuis la loi du 19 juin 1851. Le décret-loi du 24 mars 1852 a réuni à son territoire celui des communes suburbaines de la Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise, et a organisé sa municipalité active d'une manière analogue à celle de Paris, ainsi que nous l'avons exposé dans le second livre. Sa municipalité con-

sultative présente la même analogie. Aux termes du décret précité du 24 mars 1852, confirmé et complété par l'art. 14 de la loi du 5 mai 1855, le conseil municipal de Lyon est nommé par l'empereur tous les cinq ans, et se compose de trente-six membres. Il est présidé par un de ses membres, également désigné par le chef de l'État. Le préfet du Rhône assiste à ses séances et a seul le droit de le convoquer. Le conseil ne peut délibérer que sur les questions qui lui sont soumises par le préfet. Bien que le décret ne le dise point, toutes les dispositions du droit commun compatibles avec ces règles spéciales restent applicables au conseil municipal de Lyon.

Sur quoi portent les règles spéciales aux conseils municipaux des communes rurales de la Seine?

349. Les règles spéciales aux conseils municipaux des communes du département de la Seine autres que Paris ont exclusivement pour objet leur nomination et leur présidence. Dans toutes ces communes, aux termes de l'art. 14 de la loi du 5 mai 1855, le conseil municipal, au lieu d'être électif, est nommé par l'empereur tous les cinq ans, et a pour président, au lieu du maire, un de ses membres, également désigné par l'empereur. Sauf, en ces deux points, toutes les dispositions du droit commun restent applicables.

Quelles sont les règles spéciales aux conseils municipaux de l'Algérie?

350. L'ordonnance royale du 28 septembre 1847 avait réglé avec le plus grand soin tout ce qui concernait l'organisation municipale en Algérie, et elle reste encore aujourd'hui en vigueur, sauf les modifications et dérogations partielles qui y ont été successivement apportées. Aux termes de cette ordonnance, il devait y avoir dans chaque commune un conseil municipal, composé d'un nombre déterminé de membres. Les conseillers municipaux étaient à la nomination du gouverneur général. Ils étaient nommés pour trois ans et pouvaient être renommés. Des indigènes pouvaient être nommés membres du conseil municipal, sans qu'ils pussent, en aucun cas, excéder le quart du nombre total des membres du conseil. L'arrêté du pouvoir exécutif, du 16 août 1848, avait substitué l'élection à la désignation du gouverneur général pour la nomination des conseillers municipaux de l'Algérie. Cette disposition n'a pas été maintenue, et aujourd'hui, d'après l'art. 10 du décret du 27 octobre 1858, les conseillers municipaux de toutes les communes d'Algérie sont à la nomination des préfets. Toutes les fois qu'une nouvelle commune est instituée, le décret d'institution détermine le nombre des membres de son conseil municipal, et les proportions dans lesquelles il devra se composer de Français, d'étrangers et d'indigènes israélites ou musulmans. Quant aux attributions des conseils municipaux et aux règles de leurs sessions, elles sont à peu près les mêmes en Algérie qu'en France, et demeurent régies par l'ordonnance du 28 septembre 1847.

Quelles sont les règles spéciales aux con-

351. Antérieurement à la loi du 24 avril 1833, tout ce qui con-

cernait l'organisation municipale des colonies, et, par conséquent, l'institution des conseils municipaux, était laissé à l'action du gouverneur et des autorités supérieures locales. La loi du 24 avril 1833 posa en principe que le régime municipal, dans les quatre grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guiane, serait réglé par des décrets rendus par le conseil colonial, sur la proposition du gouverneur, et soumis à la sanction du roi. A toutes ces époques, les membres des conseils municipaux étaient nommés par le gouverneur. C'est encore ce qui a lieu aujourd'hui, et le sénatus-consulte du 3 mai 1854 n'a fait que confirmer, sous ce rapport, pour les trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, la législation commune à toutes les colonies. Aux termes de l'art. 11 de ce sénatus-consulte, dans les trois colonies précitées, les conseillers municipaux sont nommés par le gouverneur. Dans ces mêmes colonies, en vertu de l'art. 6 du sénatus-consulte précité, il est statué sur l'administration municipale par des décrets de l'Empereur rendus dans la forme de règlement d'administration publique. Ces décrets et les actes qui en tiennent lieu dans les autres colonies ont établi, pour les attributions et les sessions des conseils municipaux, des règles analogues à celles qui existent pour la France. Les conseils municipaux des colonies, comme ceux de l'Algérie, ne diffèrent donc radicalement de ceux de la métropole que par l'absence du principe électif.

seils municipaux des colonies?

LIVRE IV

DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

SOMMAIRE.

352. Principe de l'administration contentieuse.
353. Division de ce livre.

Quelles sont les lois qui ont fondé sur les bases actuelles la juridiction administrative contentieuse?

352. La loi des 16-24 août 1790, en séparant les fonctions judiciaires des fonctions administratives, a fondé le contentieux administratif. La constitution du 22 frimaire en VIII, en créant le conseil d'État, et la loi du 28 pluviôse de la même année, en instituant les conseils de préfecture, ont fondé l'administration contentieuse. Telles sont les premières sources de la juridiction administrative contentieuse telle qu'elle existe aujourd'hui.

Pourquoi faut-il suivre pour l'administration contentieuse un ordre inverse de celui qui convient à l'administration active et à l'administration consultative?

353. Nous traiterons dans cinq titres séparés :

1° De la juridiction administrative et du contentieux administratif en général;

2° Des tribunaux administratifs jugeant à charge d'appel;

3° Des tribunaux administratifs jugeant en dernier ressort;

4° Du conseil d'État;

5° Des conflits.

Tandis que, dans les deux livres précédents, nous sommes descendus du sommet à la base, de l'autorité centrale aux autorités locales; ici, nous remontons de la base au sommet, des juridictions locales à la juridiction centrale. La raison en est que, dans l'ordre purement administratif, la direction part du centre pour aboutir à tous les points de la circonférence; au lieu que, dans l'ordre contentieux, les contestations partent des localités pour s'élever graduellement jusqu'au pouvoir central.

TITRE PREMIER.

DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN GÉNÉRAL.

SOMMAIRE.

354. De la juridiction en général.
355. De la juridiction administrative.
356. Son origine.
357. Critiques dont elle a été l'objet, quant à son principe.

Digitized by Google

358. Critiques dont elle a été l'objet, quant à son organisation.
359. Sa division en gracieuse et contentieuse.
360. Caractère de la juridiction administrative contentieuse par rapport à la juridiction judiciaire.
361. Son caractère par rapport au pouvoir exécutif.
362. Ses divers degrés.
363. Ses principales divisions.
364. Son tribunal ordinaire ou de droit commun.
365. Du contentieux judiciaire et du contentieux administratif.
366. Des matières gracieuses et des matières contentieuses.
367. Conclusion.

354. La juridiction, a dit Boncenne (*Théorie de la procédure*, introduction, chap. VI), est le pouvoir du juge; la compétence est la mesure de ce pouvoir. Notion simple et vraie, qui montre à la fois le lien de la juridiction à la compétence, et l'ordre dans lequel chacune d'elles doit être traitée. Qu'entend-on par juridiction?

A Rome, comme en France, quiconque exerçait la juridiction était désigné sous le nom de magistrat. Mais, à l'époque où le droit romain acquit son plus parfait développement, la juridiction n'était pas ce qu'elle est chez nous. Elle consistait dans le pouvoir de présider aux actes solennels de la vie civile, quelle que fût leur nature, contractuelle ou contradictoire. Plus générale à cet égard que dans l'organisation française, elle l'était moins sous un autre rapport, en ce qu'elle ne renfermait pas nécessairement le pouvoir de juger. Dans la plupart des cas, le magistrat devait seulement formuler la question que le juge aurait à résoudre, nommer le citoyen qui remplirait cet office et assurer l'exécution de la sentence. Sous l'empire de ce système judiciaire, on comprend l'utilité de la distinction entre le juge et le magistrat, entre la juridiction contentieuse et la juridiction volontaire. Plus tard, lorsque Dioclétien et ses successeurs eurent, dans tous les cas, autorisé, sinon obligé, les magistrats à juger eux-mêmes, on comprend encore que l'influence des anciennes doctrines se soit continuée dans le nouveau droit. Mais ce qui est plus difficile à expliquer, c'est que beaucoup d'esprits judicieux et éclairés, tels notamment que le savant Henrion de Pansey, aient voulu transporter ces théories essentiellement romaines à notre organisation judiciaire, dont l'origine n'a rien de romain et dont les membres furent toujours distincts des officiers préposés aux actes contractuels. — L'étude plus approfondie des textes et la connaissance plus exacte des institutions ont pleinement démontré le vice de ces emprunts sans fondement historique et sans utilité pratique. Qu'entendait-on par juridiction en droit romain?

En France, tout juge est magistrat; les juges et les membres du ministère public, à raison de l'étroite corrélation de leurs fonctions avec celles des juges, sont seuls magistrats; toute juridiction proprement dite suppose une contestation. Trois propositions évidentes et qui n'ont pu être combattues que sous l'influence de souvenirs Quelles sont les principales conséquences de la nature de la juridiction en France?

mal compris et mal appliqués ou par les inspirations de la vanité corporative.

Qu'entend-on par juridiction administrative ?

355. Puisque la juridiction, en général, est le pouvoir du juge, la juridiction administrative ne sera pas autre chose que le pouvoir des juges administratifs. Ainsi se trouve tranchée, par la seule force d'une définition précise, la question si vivement débattue de l'existence d'une judiction administrative en France. Autant aurait valu demander si l'action de l'administration pouvait soulever des réclamations et s'il existait des magistrats chargés de les juger. Ce qui a fait naître et perpétué cette étrange discussion, c'est qu'on a mal à propos mêlé et confondu trois questions essentiellement distinctes : la nécessité d'une juridiction administrative, sa séparation d'avec la juridiction judiciaire, l'utilité et la convenance de cette séparation. A ces trois questions, il faut répondre affirmativement; mais, à la première, la réponse est fournie par le bon sens; à la seconde, par la législation; à la troisième, par la théorie du droit public. On conçoit les doutes du légiste sur la seconde, les objections du publiciste sur la troisième, mais la première n'est susceptible de controverse que par son mélange aux deux autres, ou par l'effet d'un malentendu sur le sens du mot *juridiction*. Telles sont aussi les deux causes qui expliquent, sans les justifier, les longs débats auxquels une matière si simple a donné lieu.

Quel était le système de juridiction administrative sous l'ancien régime ?

356. La juridiction administrative pouvait être déférée ou aux magistrats de l'ordre judiciaire, ou aux administrateurs eux-mêmes, ou à des magistrats spéciaux. Le premier système tendait à prévaloir avant la révolution de 1789, par l'influence et la popularité des parlements, bien qu'il existât à cette époque un assez grand nombre de tribunaux administratifs, tels notamment que les chambres des comptes pour la comptabilité publique, les bureaux d'élection pour les impôts et les cours des aides pour certaines taxes particulières.

Quel fut celui fondé en 1789 ?

Le second système fut suivi par les législateurs de 1789. Le comité de constitution de l'Assemblée constituante lui avait proposé d'établir dans chaque département un tribunal d'administration qui jugerait, d'après des lois précises et des formes déterminées, les affaires contentieuses administratives; mais l'Assemblée constituante n'essaya même pas de mettre à exécution ce projet. Elle écrivit dans la loi des 16-24 août 1790 le principe de la séparation entre la justice administrative et la justice judiciaire (1), prin-

(1) Aux termes de l'art. 13 du titre II de cette loi, les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

cipe que toutes les législations postérieures ont maintenu (1). Puis, sans s'arrêter à la pensée d'une magistrature spéciale, elle conféra le jugement du contentieux administratif aux administrateurs eux-mêmes, par une série de lois dont les principales sont celle des 7-11 septembre 1790 et celle des 27 avril-25 mai 1791. La première de ces lois attribua la connaissance des litiges administratifs tantôt en premier ou en dernier ressort seulement, tantôt en premier et dernier ressort à la fois, soit aux municipalités, soit aux directoires de district, soit à ceux de département. Il serait trop long et complétement inutile de reproduire ici les nombreuses distinctions que faisait cette loi. Celle des 27 avril-25 mai 1791 (art. 17) confia au conseil des ministres l'examen des difficultés et la discussion des affaires dont la connaissance appartenait au pouvoir exécutif. Ainsi se trouva implicitement autorisée une espèce de révision des décisions rendues par les corps administratifs, mais seulement dans les cas où il n'avait pas été prononcé en dernier ressort.

Quel fut celui admis par la constitution de l'an III ?

La constitution du 5 fructidor an III organisa les municipalités sur de nouvelles bases, supprima les districts et substitua les administrations centrales aux directoires de département. Mais les attributions des anciens corps administratifs passèrent aux nouveaux sans aucun changement important. Toutefois la constitution de l'an III, art. 193, conféra à chaque ministre, dans sa partie, le droit de révision supérieure, qui précédemment n'appartenait qu'au conseil des ministres, et l'étendit à tous les cas indistinctement, même à ceux où les administrations locales avaient statué jusqu'alors en dernier ressort.

Quel est celui en vigueur depuis l'an VIII?

La constitution du 22 frimaire au VIII fut la première qui, reprenant la pensée soumise à l'Assemblée constituante, réalisa le système d'une magistrature spéciale pour les procès administratifs. D'après l'art. 52 de cette constitution, un conseil d'Etat devait être chargé de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière administrative. Le règlement du 5 nivôse an VIII organisa ce conseil d'Etat, et la loi du 28 pluviôse de la même année établit dans chaque département un conseil de préfecture, appelé à statuer en premier ressort sur la plus grande partie du contentieux administratif.

La juridiction administrative, telle qu'elle existe aujourd'hui, est donc absolument distincte de la juridiction judiciaire, et ses deux tribunaux les plus importants, le conseil d'Etat et les conseils de préfecture, sont en outre séparés de l'administration active.

Quelles sont les critiques qui ont été éle-

357. La nécessité de cette double séparation a été contestée par

(1) V. notamment la loi du 16 fructidor an III.

vées contre l'existence d'une juridiction administrative contentieuse distincte de la juridiction judiciaire?

M. de Broglie dans un article célèbre de *la Revue française* (numéro de novembre 1828). D'après ce publiciste, il faudrait partager toutes les réclamations contre les actes administratifs en deux classes, dont l'une devrait être déférée aux administrateurs eux-mêmes, et l'autre aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Voici suivant quelles règles M. de Broglie proposait d'opérer ce partage :

« Toute réclamation élevée contre un acte quelconque du gou-« vernement statuant de puissance à sujet, toute réclamation dont « le but est d'obtenir, soit la révocation, soit la réformation d'un « tel acte; toute question, en un mot, qui porte sur le mérite, sur « l'opportunité d'une mesure prise par le gouvernement discré-« tionnairement et dans la limite de ses pouvoirs, doit être portée « devant le gouvernement lui-même.

« Toute plainte, en revanche, qui se fonde sur les termes exprès « d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté, n'importe; « toute question dont la solution se trouve d'avance écrite dans « un texte, tellement que, les faits étant vérifiés, il ne reste plus « qu'à voir ce que porte le texte invoqué, jusqu'à quel point il « s'applique ou ne s'applique pas, est du ressort des tribunaux. »

Cette distinction, en la mieux précisant, a son utilité dans le système actuel, comme on le verra plus loin. Elle sert à caractériser celles des réclamations administratives qui doivent être portées devant les administrateurs eux-mêmes, et celles au contraire qui ressortissent aux tribunaux administratifs. M. de Broglie ne faisait donc qu'adhérer à la législation en vigueur, lorsqu'il reconnaissait une classe de contestations dont les administrateurs devaient être juges; mais il la combattait dans un de ses principes essentiels en demandant que toutes les autres contestations administratives fussent soumises aux tribunaux judiciaires. Erreur dangereuse, vœu imprudent, dont la réalisation compromettrait l'intérêt général en exagérant les garanties des intérêts privés.

Comment doivent être réfutées ces critiques?

Parce que les tribunaux judiciaires appliquent avec succès certaines lois, certains décrets, certaines ordonnances, il ne faut pas croire qu'ils aient seuls qualité et aptitude pour appliquer toute espèce de lois, de décrets ou d'ordonnances. Ce n'est pas de l'existence d'un texte que dépend leur juridiction; c'est de la nature des intérêts pour lesquels ils sont constitués. Ils prononcent journellement sur des réclamations à l'appui desquelles on n'invoque aucun texte précis et formel; et en sens inverse, il est des textes positifs dont la connaissance non-seulement ne leur appartient pas, mais ne doit pas leur appartenir. Etablis pour juger les litiges d'ordre privé, ils sont sans mission pour statuer sur ceux où l'ordre public est engagé, à moins qu'il ne s'agisse de l'application des peines, parce qu'on a voulu placer sous leur sauvegarde la vie, la liberté ou l'honneur des inculpés. Les formes de procédure suivies devant eux,

qui sont d'utiles garanties pour les particuliers, ne serviraient qu'à entraver l'action administrative. L'esprit d'inflexible rigueur qu'ils apportent avec raison à l'interprétation des lois est justement l'opposé de celui qui doit y présider lorsque l'intérêt général est en cause. En d'autres termes, l'esprit judiciaire est difficilement compatible avec l'esprit de gouvernement.

Ces considérations, qui avaient porté l'Assemblée constituante à séparer la justice administrative de la justice judiciaire, suffisent pour condamner le système de M. de Broglie. Ce système a un caractère de simplicité qui séduit au premier abord; mais le principe en est faux, et les conséquences en seraient funestes.

Quelles sont les critiques qui ont été élevées contre l'amovibilité des juges administratifs?

358. D'autres publicistes, notamment MM. de Cormenin et Macarel, sans attaquer la séparation des deux juridictions judiciaire et administrative, ont exprimé le regret que cette dernière ne fût pas organisée d'une manière assez indépendante. Ils demandaient en conséquence qu'elle fût déférée à des tribunaux inamovibles comme ceux de l'ordre judiciaire, mais étrangers à cet ordre aussi bien qu'à l'administration. Un pareil système, abandonné du reste par ses auteurs eux-mêmes dans leurs derniers ouvrages, ne supporte pas un examen approfondi. Il aurait les inconvénients de celui de M. de Broglie, sans en avoir les avantages. Il présenterait les mêmes périls pour l'action administrative, sans offrir aux particuliers la garantie d'une magistrature respectée et traditionnelle.

Comment doivent être réfutées ces critiques?

Il faut, pour que l'administration conserve la liberté d'action qui est nécessaire à sa responsabilité, qu'elle ait sous sa dépendance les magistrats chargés de juger les réclamations auxquelles ses actes donnent lieu. On aurait tort de dire qu'elle est ainsi constituée juge et partie; car, suivant la juste observation de M. le premier président Portalis, « l'Etat figure dans les litiges administratifs, non « comme propriétaire de ses domaines, ou comme exerçant des ac- « tions civiles, mais comme le conservateur de cet ordre social et « public qui a nécessité la distinction des compétences, la tutelle « administrative des communes et des établissements publics, la « levée des contributions, l'ouverture des routes et des autres « moyens de communication et de transport. L'administration ne « cesse pas d'administrer, même lorsqu'elle statue sur des matières « contentieuses. La juridiction qu'elle exerce est le complément de « l'action administrative (1). »

Quels sont les perfectionnements dont l'organisation de la justice administrative serait susceptible?

Nous avouerons cependant que, pour offrir plus de garantie aux intérêts privés sans nuire à l'intérêt général, les juges administratifs devaient toujours être distincts des administrateurs, lorsqu'il s'agit de statuer sur des droits proprement dits. Tel est le principe

(1) Rapport fait à la chambre des Pairs le 25 janvier 1834 sur un projet de loi concernant le conseil d'État.

Digitized by Google

qui avait été formulé dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, lors de la création des conseils de préfecture. Mais les auteurs de cette loi eux-mêmes omirent de l'appliquer dans toute son étendue, et il souffre aujourd'hui de nombreuses exceptions. Le législateur accomplirait une réforme utile et sans danger, en faisant successivement disparaître ces exceptions et en donnant ainsi une nouvelle force au principe qu'elles tendent à affaiblir.

Comment se divise la juridiction administrative ? Qu'entend-on par juridiction gracieuse et par juridiction contentieuse ?

359. La juridiction judiciaire est une par son objet et par le but de son institution, en ce sens qu'elle ne doit jamais accueillir les intérêts qui ne seraient pas en même temps des droits. Au contraire, la juridiction administrative est double : gracieuse ou contentieuse, suivant qu'elle apprécie des intérêts ou qu'elle discute des droits. Participant aux attributs du gouvernement, elle peut accorder à des considérations d'humanité ou de prudence ce que les lois l'autoriseraient à refuser ; mais elle n'a cette faculté qu'autant que les réclamations qu'elle juge sont fondées sur de simples intérêts. Si elles ont pour objet des droits, la loi doit présider à la décision aussi bien que devant l'autorité judiciaire, sauf qu'au lieu de l'équité naturelle, c'est la convenance politique qui doit être consultée dans les cas douteux. Distinctions importantes et trop souvent méconnues. C'est pour les avoir oubliées que beaucoup de bons esprits ont attaqué à tort la juridiction administrative, en supposant qu'elle appliquait son pouvoir discrétionnaire à la reconnaissance des droits, tandis qu'elle n'en fait usage que dans l'appréciation des intérêts.

A qui est dévolue la juridiction gracieuse ?

La juridiction gracieuse est dévolue aux administrateurs eux-mêmes, selon l'ordre hiérarchique qui les relie entre eux. Ce cumul nécessaire au bien du service ne saurait être critiqué au nom des droits privés, puisque ces droits ne font pas la matière de la juridiction gracieuse.

A qui est dévolue la juridiction contentieuse ?

La juridiction contentieuse appartient tantôt à des conseils institués dans ce but, tantôt aux administrateurs eux-mêmes : mais, comme nous l'avons dit, il serait à désirer que les administrateurs n'eussent jamais une telle attribution.

Qu'entend-on par tribunaux administratifs, et quelle est leur principale division ?

On appelle *tribunaux administratifs* les autorités collectives ou individuelles que les lois ont chargées de statuer sur le contentieux de l'administration. Parmi ces autorités les unes, telles que le conseil d'Etat, les conseils de préfecture, les ministres et les préfets, connaissent de matières très-nombreuses et très-variées : ce sont les tribunaux administratifs généraux ; d'autres, comme les conseils de révision pour le recrutement de l'armée, le conseil impérial de l'instruction publique, la cour des comptes, ne connaissent que d'un ordre déterminé de matières : ce sont les tribunaux administratifs spéciaux.

La juridiction administrative contentieuse doit-elle être con-

360. La juridiction administrative contentieuse présente ainsi une organisation complète et exerce des attributions qui lui sont

Digitized by Google

exclusivement propres. Elle n'est pas un démembrement de la juridiction judiciaire; elle a une origine, une existence et une nature parfaitement distinctes et indépendantes. Comme l'a fait remarquer Henrion de Pansey, dans son traité *De l'Autorité judiciaire*, « si le « juge ordinaire et territorial n'a pas le droit de connaître des af- « faires administratives, ce n'est pas qu'à cet égard sa compétence « soit restreinte : c'est qu'elle ne s'est jamais étendue jusque-là. » La conséquence directe de ces judicieuses paroles, c'est que la juridiction administrative n'a rien enlevé à la juridiction judiciaire, et qu'elle n'est pas plus exceptionnelle dans sa sphère que ne l'est la juridiction judiciaire dans la sienne. Et cependant le savant Henrion de Pansey lui-même, suivi en cela par la plupart des auteurs qui ont écrit sur l'organisation judiciaire, qualifie les juges civils de juges ordinaires par opposition aux juges administratifs. De telles locutions se concevraient si les matières administratives qui n'ont pas été formellement attribuées à quelqu'un des tribunaux administratifs appartenaient par le fait seul de ce silence à la juridiction judiciaire. Alors seulement il serait vrai de dire que cette juridiction est la règle, et que la juridiction administrative est l'exception. Mais, loin qu'il en soit ainsi, tous les jurisconsultes sont unanimes à reconnaître que l'incompétence des tribunaux judiciaires sur les matières administratives n'est ni moins rigoureuse, ni moins absolue que celle des tribunaux administratifs sur les matières judiciaires. Il serait donc à désirer que l'on abandonnât des formes de langage qui ne présentent aucun sens précis, ou en ont un nécessairement erroné. Car si, en réservant pour les tribunaux judiciaires le nom de tribunaux ordinaires, on veut dire seulement que les litiges dont ils connaissent sont plus fréquents que ceux de nature administrative, on a sans doute raison; mais une telle circonstance ne saurait servir de base à une qualification doctrinale.

sidérée comme un démembrement de la juridiction judiciaire?

Il est bien vrai qu'à la différence des tribunaux civils, les tribunaux administratifs ne connaissent pas toujours de l'exécution de leurs décisions; et en ce sens M. de Cormenin (1) a cru pouvoir les appeler tribunaux d'exception. Mais c'est à tort parce qu'ils connaissent des difficultés d'exécution qui présentent un caractère administratif, et s'ils ne connaissent pas de celles dont la nature est judiciaire, par exemple, des inscriptions hypothécaires et des saisies de tout genre, le motif en est uniquement que ces matières sont étrangères à leurs attributions. Il n'en résulte pour eux aucune infériorité vis à vis des tribunaux judiciaires, aucune restriction au droit de juridiction. Ils exercent ce droit dans sa plénitude; mais l'exercice en est subordonné, comme il doit l'être, au

Les tribunaux administratifs peuvent-ils être justement qualifiés de tribunaux d'exception?

(1) *Droit administratif*, 5e édit., tit. II, chap. III.

grand principe de la séparation des deux ordres judiciaire et administratif.

La juridiction administrative contentieuse, prise dans son ensemble, est-elle vraiment et d'une manière absolue une juridiction non déléguée ?

361. Parmi les auteurs qui reconnaissent à la juridiction administrative contentieuse un caractère aussi normal qu'à la juridiction judiciaire, quelques-uns qualifient la première de *retenue* ou *réservée*, tandis qu'ils appellent la seconde *déléguée*. Suivant eux, la justice retenue appartient au chef de l'État, en vertu des dispositions constitutionnelles qui lui donnent toute la puissance exécutive. Elle est une conséquence directe de ce pouvoir, et ne pourrait en être séparée sans porter atteinte à l'indépendance de la couronne. Au contraire, la justice déléguée ne peut être exercée que par les tribunaux chargés de la rendre. Déjà, et d'une manière plus générale, Henrion de Pansey avait dit dans son traité *De l'Autorité judiciaire :* « La charte a laissé au roi la liberté d'administrer lui-même, et il peut rappeler à lui les branches de l'administration qu'il aurait pu confier à certains administrateurs. » Ce principe est vrai si on l'entend seulement des attributions faites par actes du pouvoir exécutif ; il est faux si on prétend l'appliquer à celles qui résulteraient d'une loi. Le chef de l'État n'a pas la faculté de rappeler à lui les branches de l'administration qui auraient été dévolues *par les lois* à certains administrateurs. Et tel est précisément le cas dans lequel se trouvent beaucoup de tribunaux administratifs. C'est par des lois que les conseils de préfecture, la cour des comptes, les conseils de révision pour le recrutement de l'armée ont été investis en matière contentieuse des attributions qu'ils exercent. Ces attributions ne pourraient leur être retirées que par de nouvelles lois.

Cette qualification convient-elle au conseil d'État ?

L'erreur que nous venons de relever provient de ce qu'on a mal à propos étendu à toute la juridiction administrative ce qui n'est vrai que pour le conseil d'État. Le conseil d'État n'est pas, à proprement parler, un tribunal administratif. En droit, il ne rend pas des décisions, il ne fait qu'émettre des avis. Ses arrêts, comme on les nomme dans l'usage, seraient plus exactement qualifiés *décrets impériaux en conseil d'État*. C'est, en effet, la signature impériale qui seule convertit l'avis en décision. L'empereur exerce donc lui-même la justice administrative, à la suite des délibérations du conseil d'État, par la sanction qu'il leur donne. C'est bien là cette justice retenue ou réservée dont parlent quelques auteurs ; mais elle n'est que là, et on a eu tort de vouloir la chercher au sein des conseils de préfecture et des autres tribunaux administratifs proprement dits. On a eu tort surtout, pour appuyer cette thèse, de supposer, par une interprétation abusive des textes constitutionnels, un prétendu principe fondamental qui tendrait à mettre les actes du pouvoir exécutif au-dessus des lois.

Quelles sont sous ce rapport les vraies dif-

En résumé, toute la justice judiciaire est déléguée, tandis que

toute la justice administrative ne l'est pas. La délégation de la première est inscrite dans les constitutions, tandis que celle de la seconde résulte seulement de diverses lois organiques. Ces différences ont sans doute une grande importance, mais elles n'autorisent pas à dire que toute la justice administrative est retenue en fait, et encore moins qu'elle doit l'être en principe (1).

férences entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative contentieuse ?

362. La juridiction administrative contentieuse, comme la juridiction judiciaire, admet en général plus d'un degré d'examen. Ce principe est même plus habituellement appliqué dans l'ordre administratif, où les cas de décisions sans appel sont moins nombreux que dans l'ordre judiciaire. Mais n'y a-t-il que deux degrés de juridiction administrative, comme il n'y a que deux degrés de juridiction judiciaire? Cette question n'est pas résolue uniformément par tous les auteurs. Tous reconnaissent qu'ordinairement le nombre des degrés de juridiction est limité à deux par les lois administratives; mais la plupart estiment que ce n'est pas là une règle invariable. M. Chauveau (2) combat cette doctrine. Il soutient que, sauf de très-rares exceptions, la règle des deux degrés de juridiction est seule applicable. Son argumentation peut être ainsi résumée : toutes les fois qu'un double recours est ouvert contre les arrêtés administratifs, d'abord au supérieur hiérarchique et ensuite au conseil d'Etat, ces arrêtés ne sont pas de vraies décisions, mais de simples actes d'instruction destinés à préparer la décision du supérieur hiérarchique. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait, suivant M. Chauveau, que le législateur eût fixé, comme il l'a fait dans les cas exceptionnels, un délai de rigueur à l'exercice du recours.

Y a-t-il des degrés de juridiction administrative contentieuse, et n'y en a-t-il que deux ?

Ainsi, dans ce système, tout arrêté administratif qui est passible de recours n'aurait le caractère de jugement qu'autant que le recours serait soumis à un délai de rigueur. La sévérité de la procédure servirait seule à déterminer la nature de l'acte, et la forme emporterait le fond. Mais, en premier lieu, qui ne sait que les déchéances, les nullités si fréquentes dans la procédure judiciaire, le sont beaucoup moins dans la procédure administrative? En outre, s'il était vrai que les arrêtés soumis au recours hiérarchique sans limitation de délai sont de simples actes d'instruction, on devrait en conclure qu'ils ne terminent jamais le procès; et cependant il est certain que si le recours n'est pas exercé dans le délai de trente ans, toujours sous entendu par application de la loi générale, ils ont force de règlement définitif. On devrait aussi en conclure qu'ils ne lient point l'administration; et cependant il est certain que le fonctionnaire qui

(1) V. dans le sens de notre opinion, Macarel, *Cours de droit administratif*, t. II, p. 879 et 884.

(2) *Principes de compétence et de juridiction administratives*, introduction, p. 131 et suiv.; t. I, nos 1118 et suiv.

les a rendus n'a pas la faculté de les rétracter. Singuliers actes d'instruction, que ceux qui tiennent lieu de jugement et qui créent de véritables droits. Le système de M. Chauveau est ainsi réfuté par les conséquences auxquelles logiquement il aboutirait, et qui sont inconciliables avec l'esprit et le texte de notre législation.

En résumé, il est bien vrai que le plus souvent la juridiction administrative contentieuse, à l'exemple de la juridiction judiciaire, ne comprend que deux degrés; mais, à la différence de celle-ci, elle en comprend quelquefois davantage. Il y a notamment trois degrés de juridiction dans la plupart des cas où les préfets sont juges du contentieux administratif. Le premier est formé par eux, le second par le ministre compétent, le troisième par le conseil d'État. Le décret-loi du 25 mars 1852 n'a rien changé à ces principes. En effet, s'il dispense les préfets, dans les circonstances qu'il énumère, de l'autorisation préalable des ministres, il ne supprime nullement le recours aux ministres contre les décisions des préfets. Tout au contraire, son art. 6 porte formellement que ceux des actes des préfets qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, peuvent être annulés ou réformés par les ministres compétents.

Quelles sont les diverses divisions des tribunaux administratifs?

363. Les divers tribunaux dont l'ensemble compose la juridiction administrative contentieuse peuvent être classés de différentes manières, suivant l'aspect sous lequel on les considère.

D'après le nombre de leurs attributions?

D'après le nombre de leurs attributions, ils se divisent en généraux et spéciaux. Les premiers, qui connaissent de matières très-variées, sont le conseil d'Etat, les conseils de préfecture, les préfets et les ministres. Les seconds, qui ne connaissent que d'un ordre déterminé de matières, sont tous les autres tribunaux administratifs.

D'après le nombre des degrés de juridiction qui leur sont applicables?

D'après le nombre des degrés de juridiction que comportent les affaires qui leur sont soumises, ils se divisent en quatre séries, selon qu'ils statuent en premier et dernier ressort, ou que leurs décisions sont susceptibles d'un, de deux, ou de trois recours hiérarchiques. La première série comprend, dans tous les cas, les conseils de révision en matière de recrutement, les conseils de révision en matière de garde nationale, les conseils sanitaires et la commission des monnaies; dans les cas seulement où ils doivent être directement saisis, le conseil impérial de l'instruction publique, la cour des comptes et le conseil d'État. La deuxième série comprend les conseils de recensement en matière de garde nationale, pour lesquels les jurys de révision forment le second degré; les conseils académiques, pour lesquels le tribunal d'appel est le conseil impérial de l'instruction publique; les conseils de préfecture, pour lesquels c'est habituellement le conseil d'État, et, en matière de

comptabilité, la cour des comptes; les commissions contentieuses de travaux publics et les ministres, pour lesquels c'est toujours le conseil d'État. La troisième série comprend les préfets des départements et les préfets maritimes, au-dessus desquels le second degré est rempli par les ministres compétents, et le troisième par le conseil d'Etat. La quatrième série comprend les sous-préfets et les maires, au-dessus desquels le second degré est rempli par les préfets, le troisième par les ministres et le quatrième par le conseil d'Etat.

D'après la force et l'autorité de leurs décisions, ils se divisent en trois catégories : ceux qui statuent à charge d'appel, ceux qui prononcent en dernier ressort, et, formant à lui seul une classe, le conseil d'Etat, qui joint à la qualité de tribunal d'appel pour beaucoup d'entre eux celle de tribunal de cassation pour tous. Nous suivrons cette division, comme étant la plus simple et la plus pratique, ce qui nous dispense, à son égard, d'entrer ici dans de plus longs développements.

D'après l'autorité de leurs décisions ?

364. La juridiction judiciaire étant absolument incompétente pour connaître des matières qui rentrent dans le contentieux administratif, il s'ensuit, qu'il doit y avoir un tribunal administratif, ordinaire et de droit commun. On appelle, en effet, *tribunal ordinaire et de droit commun* celui qui, dans un certain ordre de matières, a, en principe, une compétence universelle ; de telle sorte qu'un texte formel n'est pas nécessaire pour le saisir, et qu'il conserve tout ce qui ne lui a pas été expressément retiré. C'est par opposition à un tel tribunal que les autres tribunaux de son ordre sont qualifiés de *tribunaux exceptionnels*, parce que leur compétence est une exception à celle du tribunal ordinaire, ou de *tribunaux d'attribution*, parce qu'ils ne connaissent que des cas qui leur ont été formellement attribués. Dans la sphère de la juridiction judiciaire, les tribunaux ordinaires et de droit commun, pour les matières civiles, sont les tribunaux d'arrondissement; tandis que les juges de paix et les tribunaux de commerce sont des tribunaux exceptionnels ou d'attribution. Il s'agit de savoir, dans la sphère de la juridiction administrative contentieuse, quels sont les tribunaux qui correspondent aux tribunaux d'arrondissement dans l'ordre civil ; en d'autres termes, quels sont les tribunaux devant lesquels doivent être portées, à défaut d'un texte précis, les réclamations administratives contentieuses.

Y a-t-il en matière contentieuse administrative un tribunal ordinaire et de droit commun ?

Cette question est très-vivement débattue. Le doute existe entre les conseils de préfecture et les ministres. Pour soutenir que c'est aux conseils de préfecture qu'appartient la qualité de tribunaux ordinaires et de droit commun en matière contentieuse administrative, on invoque deux arguments principaux. Le premier argument est puisé dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII. Il est dit dans cet exposé : « Remettre le contentieux de

Cette qualification convient-elle aux conseils de préfecture ?

« l'administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire, « pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des « rapports et des avis de bureaux, pour donner à la propriété « des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses « formes; pour donner, tout à la fois, à l'intérêt particulier et à « l'intérêt public, la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement « porté par un seul homme; car tel administrateur, qui balance « avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu « et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être « sollicité par ses affections ou ses haines personnelles à trahir l'in- « térêt public, ou à blesser des droits individuels. » Ces expressions tendent incontestablement à faire considérer le contentieux administratif comme ayant été remis en principe aux conseils de préfecture. Le second argument est fondé sur le décret, en conseil d'Etat, du 6 décembre 1813. Ce décret, prononçant l'annulation d'un arrêté préfectoral pour cause d'incompétence et le renvoi des parties devant le conseil de préfecture, porte le considérant suivant : « Considérant que, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII et autres « lois postérieures, le préfet est seul chargé de l'administration, et « que dès lors il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont « purement d'administration; mais que les conseils de préfecture « sont institués pour prononcer *sur toutes les matières contentieuses « administratives;* qu'ainsi la compétence de chacune de ces deux « autorités doit se déterminer d'après la nature ou contentieuse ou « purement administrative de la question proposée. » Ce considérant exprime encore plus nettement que le passage précité de l'exposé des motifs de la loi de l'an VIII, la compétence des conseils de préfecture pour toutes les matières contentieuses administratives. On ajoute, pour corroborer la force du décret de 1813, que ce décret, bien qu'il ne statuât que sur une affaire privée, fut néanmoins inséré au *Bulletin des lois*, et que cette publicité exceptionnelle dut avoir pour objet de donner un caractère réglementaire et obligatoire au principe qu'il énonçait.

Malgré la gravité de ces arguments, nous pensons que ce sont les ministres et non les conseils de préfecture qui sont les juges ordinaires du contentieux administratif. Réfutons d'abord les raisons invoquées pour les conseils de préfecture. Il est bien vrai que l'exposé des motifs de la loi de l'an VIII leur est favorable; mais cet exposé est démenti par le texte même de la loi. L'art. 4, qui concerne la compétence des conseils de préfecture, ne leur fait aucune attribution générale du contentieux administratif; il procède à leur égard par voie d'énumération, les appelant à statuer sur certains cas qu'il énonce et limite. Les lois ultérieures qui ont ajouté de nouveaux cas à ceux prévus par la loi de l'an VIII ont procédé exactement de la même manière, en sorte que les conseils de préfecture se trouvent aujourd'hui investis d'une grande partie du contentieux

administratif, mais toujours à titre énonciatif et en vertu de dispositions expresses et spéciales. Aussi la jurisprudence du conseil d'Etat n'admet-elle la compétence des conseils de préfecture que pour les cas qui leur ont été expressément et spécialement attribués. Reste le décret du 6 décembre 1813; mais l'argument qu'on y puise se réfute par plusieurs considérations décisives. D'abord, c'est sur le texte des motifs et non sur celui du dispositif que l'on s'appuie, ce qui est contraire à tout bon système d'argumentation, l'autorité législative ou réglementaire s'attachant uniquement au dispositif et non aux motifs, qui restent toujours dans le domaine de la controverse doctrinale. En second lieu, le décret de 1813 n'est point un acte réglementaire et général; ce n'est qu'un jugement, qu'un arrêt du conseil d'Etat, et dont par conséquent la force impérative ne peut s'étendre en dehors de l'affaire sur laquelle il intervint. Enfin, le fait de l'insertion de ce décret au *Bulletin des lois*, quels qu'aient été les motifs qui l'ont déterminé, n'a pu changer le caractère et la nature de l'acte, n'a pu transformer un simple jugement en un règlement général. La compétence ordinaire et de droit commun des conseils de préfecture, en matière contentieuse administrative, ne s'appuie donc sur aucun texte législatif ou réglementaire, et a contre elle, sauf l'arrêt du 6 décembre 1813, et quelques autres semblables, la jurisprudence constante du conseil d'Etat. Il est même à remarquer que les arrêts contraires s'expliquent par cette circonstance qu'ils sont intervenus sur des matières que les lois antérieures à l'an VIII attribuaient expressément aux administrations départementales, qui cumulaient l'action et le jugement du contentieux; le conseil d'Etat a cru pouvoir faire le partage de ces matières entre les nouvelles autorités, conformément à l'esprit de la loi de l'an VIII, en laissant aux préfets la partie active et réservant aux conseils de préfecture la partie contentieuse; mais il n'a jamais eu la pensée d'étendre la compétence des conseils de préfecture à des cas qui n'auraient pas été formellement prévus et dont ils n'auraient pas été, en quelque sorte, saisis d'avance par l'attribution faite aux corps qui les avaient précédés.

La même qualification convient-elle aux ministres?

Nous avons maintenant à démontrer que ce sont les ministres qui ont la qualité de juges ordinaires et de droit commun, en matière contentieuse administrative. Aucun doute n'était possible à cet égard, avant la création du conseil d'Etat, en l'an VIII. En effet, l'art. 17 de la loi des 27 avril-25 mai 1791 avait attribué au roi et aux ministres, réunis en conseil d'Etat : 1° l'examen des difficultés et la discussion des affaires dont la connaissance appartenait au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux étaient chargés sous l'autorité du roi, que sur toutes les autres parties de l'administration générale; 2° la discussion des motifs qui pouvaient nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et la suspension de leurs mem-

bres, conformément à la loi; 3° la discussion des questions de compétence entre les départements du ministère. L'ensemble du contentieux administratif était ainsi déféré, non pas aux ministres individuellement, mais à la réunion des ministres en conseil. La constitution de l'an III, qui posa en principe que les ministres ne formaient point un conseil, transporta à chacun d'eux en particulier et au directoire exécutif les attributions déférées aux ministres en conseil, par la loi de 1791. D'après les articles 193 et 196 de la constitution de l'an III, les ministres pouvaient annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes étaient contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. Le directoire pouvait aussi annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales. Chacun des ministres individuellement se trouvait, de la sorte, érigé en juge ordinaire et suprême de tout le contentieux administratif de son département, concurremment avec le directoire exécutif. L'institution du conseil d'Etat a modifié cet état de choses, mais ne l'a pas détruit. Les ministres ont conservé, chacun dans sa partie, la qualité de juges ordinaires du contentieux administratif; ils n'ont perdu que le caractère de juges suprêmes et en dernier ressort. Leur juridiction n'a pas été limitée, quant aux matières qu'elle embrassait; elle n'a été qu'abaissée d'un degré, le conseil d'Etat leur ayant été substitué pour statuer en dernier ressort. C'est ce qui résulte de l'article 52 de la constitution de l'an VIII et de l'article 11 du règlement du 5 nivôse de la même année. L'article 52 de la constitution de l'an VIII se borne à énoncer qu'un conseil d'Etat sera chargé de *résoudre* les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. L'art. 11 du règlement du 5 nivôse an VIII porte que le conseil d'Etat prononce sur les affaires contentieuses dont la *décision* était précédemment remise aux ministres. Ces expressions *résoudre*, *décision*, indiquent suffisamment que ce qui a été retiré aux ministres pour être attribué au conseil d'Etat, c'est seulement la décision souveraine et en dernier ressort des matières contentieuses administratives. Cela est si vrai que, sauf des cas très-rares qui ont fait l'objet de dispositions expresses, le conseil d'Etat ne peut directement connaître du contentieux administratif. Il n'en connaît que sur recours. L'établissement de sa juridiction a donc laissé subsister les juridictions inférieures, et en suppose nécessairement le maintien. Parmi ces juridictions, celle des ministres, seule ordinaire et de droit commun, était à la fois en premier et dernier ressort. Elle a cessé d'être en dernier ressort; mais elle a conservé toute son étendue en premier ressort. Il en serait autrement si, de même que le règlement du 5 nivôse an VIII avait transporté la juridiction supérieure des ministres au conseil d'Etat, la loi du 28 pluviôse an VIII eût transporté leur juridiction inférieure aux conseils de pré-

fecture. Mais nous avons démontré que si l'esprit de cette loi est douteux, son texte ne l'est pas; que les conseils de préfecture ont été institués avec tous les caractères de tribunaux d'exception. Conséquemment, ce sont les ministres, chacun dans sa partie, qui sont aujourd'hui les juges ordinaires et de droit commun du contentieux administratif, en vertu de l'attribution générale qui leur a été faite par la loi des 27 avril-25 mai 1791 et qu'aucune loi ultérieure ne leur a retirée, en tant qu'elle s'exerce à charge de recours au conseil d'État.

Quelles étaient sur ce point les dispositions du projet de loi soumis à l'Assemblée législative en 1851, et quelle était l'opinion du rapporteur?

Le projet de loi sur les conseils de préfecture soumis à l'Assemblée législative en 1851 tranchait la question dans le sens de ces conseils. L'art. 12 de ce projet, tel qu'il avait été rédigé par la commission de l'Assemblée, portait : « Le conseil de préfecture prononce sur toutes les matières du contentieux administratif dont « la connaissance lui est attribuée par une disposition législative, « *ou n'est pas déférée par les lois à une autre autorité administrative.* » Le rapporteur, M. de Larcy, expliquait les motifs de cette disposition en ces termes : « La commission propose de décider que « le conseil de préfecture prononce, non-seulement sur toutes les « matières du contentieux administratif dont la connaissance lui est « attribuée par une disposition législative, mais encore sur toutes « celles qui ne sont pas déférées par des lois à une autre autorité « administrative. Il lui a paru nécessaire de trancher cette question « toujours controversée, et de faire cesser les obscurités qu'elle en- « traine. Toutes les matières contentieuses ont pour juge définitif « le conseil d'État, tandis qu'au premier degré, les juridictions « sont souvent incertaines. Il était utile de dissiper cette confusion. « Dans le domaine du contentieux administratif, la juridiction du « conseil de préfecture deviendra ainsi de droit commun. La dispo- « sition proposée n'a pas pour objet d'enlever au préfet ou au mi- « nistre les juridictions spéciales que les lois ont placées dans leurs « mains. Il s'agit seulement de régler les compétences que le silence « du législateur a laissées indécises. Il ne saurait y avoir d'incon- « vénient à une plus complète généralisation du principe déjà pro- « clamé par la législation tout entière. » Rien n'est plus précis que l'article proposé par la commission et que le but indiqué par le rapporteur; mais on sait que l'Assemblée législative fut dissoute avant d'avoir pu discuter le projet dont il s'agit. La question reste donc entière, et la solution que nous lui avons donnée est seule compatible avec l'état actuel de la législation.

Quelles étaient sur le même point les dispositions du projet voté par le conseil d'État, et quelle était l'opinion du rapporteur?

Il est vrai que, suivant M. de Larcy, la règle qu'il proposait d'écrire dans la loi n'aurait été qu'*une plus complète généralisation d'un principe déjà proclamé par la législation tout entière.* Mais nous avons démontré que c'est le principe contraire qui ressort de l'ensemble des lois, et nous citons à l'appui de notre opinion deux passages du rapport de M. Boulatignier au conseil

d'État, sur le même projet de loi dont M. de Larcy fut rapporteur à l'Assemblée législative, en faisant remarquer que l'art. 12 voté par le conseil d'État portait seulement : « Le conseil de préfecture « prononce sur toutes les matières du contentieux administratif « dont la connaissance lui est attribuée par une disposition légis- « lative, » et que cet article tranchait ainsi la question contre les conseils de préfecture. Le premier passage annoncé est relatif à l'état de la législation. Il est ainsi conçu : « En ce qui concerne les « attributions contentieuses, on remarque que le texte de la loi « de l'an VIII ne se trouve pas complétement en rapport avec l'in- « tention annoncée par l'orateur du gouvernement de remettre, « dans chaque département, le jugement du contentieux, dans « toutes les parties de l'administration, à un conseil de préfecture « et d'en exonérer le préfet, pour lui ménager le temps que réclame « l'administration active. En effet, et d'après son texte, la loi du « 28 pluviôse an VIII se borne à investir les conseils de préfecture « des attributions contentieuses, qui appartenaient précédemment « aux administrations départementales, dans certains cas prévus « par quelques lois spéciales de juridiction. Quant aux attributions « de même nature qui se trouvaient éparses dans les lois générales « sur les corps administratifs ou dans les lois particulières à cer- « tains services publics, on ne prit soin ni de les rechercher pour « en insérer la nomenclature dans la loi du 28 pluviôse, ni de les « mentionner d'une manière générale dans cette loi pour les trans- « porter au conseil de préfecture. Encore moins s'expliqua-t-on « sur les litiges qui, dans le mouvement des affaires et en dehors « des cas spécialement prévus par la loi, pouvaient naître des ré- « clamations dirigées, soit contre les actes des administrations « municipales, soit contre les actes des préfets. » Le second passage du rapport de M. Boulatignier concerne l'état de la jurisprudence. Il est ainsi conçu : « Il ne faut pas tirer du décret du 6 décembre « 1813 et des décisions analogues qu'on peut rencontrer dans la « jurisprudence du conseil d'État des conséquences qui dépassent « leur véritable portée. Jamais, dans le conseil d'Etat, la loi du 28 « pluviôse n'a été entendue en ce sens, que les conseils de préfec- « ture fussent constitués, d'une manière générale, juges du conten- « tieux administratif en première instance, de telle sorte que, s'il « s'élève un litige à l'occasion d'un acte de l'autorité municipale « ou du préfet, la connaissance de ce litige leur appartienne, à « moins qu'elle n'ait été spécialement attribuée à une autre auto- « rité. Au contraire, dans la pratique, on a toujours tenu pour « maxime certaine que les conseils de préfecture n'avaient que des « attributions spéciales et déterminées, et, qu'en dehors des cas « dont la connaissance leur était expressément réservée, il y avait « lieu, dans le silence de la loi et par application des principes « généraux sur l'organisation administrative, de soumettre au

« préfet les litiges qui peuvent naître des réclamations contre des « actes faits par les administrations municipales, et aux ministres « (chacun selon ses attributions) les litiges qui résulteraient des « réclamations contre les actes des préfets. » Nous nous sommes borné à généraliser ces conclusions pratiques en disant que, dans le silence de la loi, c'était aux ministres (chacun selon ses attributions) que devaient être soumises en première instance les réclamations administratives contentieuses. En effet, d'une part, le fait que les réclamations contre les actes des administrations municipales doivent être portées d'abord aux préfets n'est pas contraire à cette règle, puisque les lois sur l'organisation communale contiennent attribution expresse au profit des préfets; et, d'autre part, les réclamations contre les actes émanés d'autres administrateurs que les préfets, mais membres, comme eux, de l'administration générale ou départementale, ne sont, suivant nous, soumises à la juridiction ministérielle que par application des principes de subordination hiérarchique, qui y ont fait soumettre les réclamations contre les actes des préfets. Il y a donc identité au fond, entre notre maxime et les résultats de la jurisprudence du conseil d'État.

Quelle peut être, sur la question dont il s'agit, l'influence du décret du 3 mars 1853?

Nous ferons remarquer, en finissant, qu'un décret impérial du 3 mars 1853 a institué une commission chargée, sous la présidence du ministre de l'intérieur, de rechercher les améliorations qu'il conviendrait d'introduire dans l'organisation des conseils de préfecture. Les travaux de cette commission conduiront peut-être à faire investir ces conseils de la qualité de juges ordinaires du contentieux administratif en première instance; mais, en attendant, il faut reconnaître qu'ils n'ont pas cette qualité, et qu'elle appartient aux ministres, quelque regret qu'on puisse en éprouver au point de vue des principes énoncés dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Qu'entend-on par contentieux administratif?

365. Après avoir exposé le principe et les caractères du pouvoir dévolu aux tribunaux administratifs, nous devons indiquer la mesure et les limites de ce pouvoir. En d'autres termes, après avoir traité de la juridiction, nous devons nous occuper de la compétence. La compétence des tribunaux administratifs est renfermée dans le cercle du contentieux administratif, nom sous lequel on désigne habituellement l'objet de la juridiction administrative contentieuse.

Qu'est-ce qui distingue le contentieux administratif du contentieux judiciaire?

Le contentieux administratif est essentiellement distinct du contentieux judiciaire; mais, autant leur différence est certaine, autant il est difficile de la préciser. La formule si connue suivant laquelle le contentieux judiciaire de l'ordre civil embrasse les luttes entre des droits purement privés, tandis que le contentieux administratif comprend celles où l'intérêt général est en présence d'un droit

privé, suffit sans doute pour donner une idée théorique des deux termes de la comparaison, mais est beaucoup trop superficielle pour aider à résoudre les nombreuses controverses que soulève la pratique. Nous allons essayer, par un examen plus approfondi de la question, de reconnaître et d'indiquer les limites séparatives qu'une proposition absolue serait impuissante à exprimer.

Qu'entend-on par acte administratif, et quelles en sont les diverses espèces ?

Dans le contentieux administratif, le litige est toujours suscité par un acte administratif. On appelle ainsi tout acte émané de l'administration, quelle qu'en soit la nature ou la forme. En l'absence d'un tel acte, ou si le litige lui est étranger, il y a nécessairement contentieux judiciaire, lors même que l'administration serait partie au procès ; mais il n'y a pas nécessairement contentieux administratif toutes les fois qu'un débat s'élève au sujet d'un acte administratif. Il faut faire, à cet égard, plusieurs distinctions, soit à raison de la nature de l'acte, soit à raison de l'objet de la contestation. L'acte peut être ou réglementaire et général, ou limité à un ou plusieurs cas particuliers, ou purement contractuel. La contestation peut avoir pour objet la réformation, l'interprétation, l'application ou les suites de cet acte.

Si l'acte est réglementaire, comme. par exemple, un arrêté de police d'un préfet ou d'un maire, sa réformation peut être administrativement poursuivie, mais non par voie contentieuse. Son interprétation, son application et l'interprétation de ses suites appartiennent exclusivement aux tribunaux judiciaires, les dispositions réglementaires étant plutôt des faits de législation que des faits d'administration.

Si l'acte est spécial, comme, par exemple, la délivrance d'un alignement ou la permission de construire une digue, il constitue véritablement un fait d'administration. Par conséquent, sa réformation et même son interprétation ne pourront être prononcées que par l'autorité administrative, gracieuse ou contentieuse, suivant les distinctions que nous indiquerons plus tard, mais, toujours à l'exclusion de l'autorité judiciaire, par rapport à laquelle l'action administrative doit rester indépendante et séparée, conformément au principe énoncé dans la loi des 16-24 août 1790. S'il s'agit seulement d'appliquer cet acte, les tribunaux judiciaires seront compétents lorsque la loi ne l'aura pas autrement ordonné, l'administration ne pouvant ni être entravée ni être contrariée par l'exécution des mesures qu'elle-même a prescrites. Ici donc, la difficulté consiste à distinguer nettement le domaine de l'interprétation de celui de la simple application. Un arrêt de la Cour de cassation, du 26 février 1834, a émis, sur ce point, une doctrine claire et précise : « S'il est vrai, en règle générale, porte cet arrêt, que quand les « parties ne sont pas d'accord sur la régularité, le sens et la portée « d'un acte administratif, les tribunaux doivent surseoir à pro- « noncer jusqu'à ce que l'autorité administrative ait expliqué ou

« réformé cet acte, cette règle doit souffrir et souffre exception, « lorsque la régularité, le sens et la portée de l'acte administratif « sont manifestes. » Il ne suffit donc pas que les parties soient en désaccord sur la portée d'un acte administratif pour que le sursis doive être ordonné. Ce sera au tribunal saisi de la contestation qu'il appartiendra de décider si le sens de l'acte est manifeste ou douteux ; mais sa décision sera toujours susceptible d'appel, et celle rendue sur appel le sera toujours de pourvoi en cassation, parce que la question résolue est une question de compétence, et que les juges du fait n'ont la souveraine appréciation des actes qu'autant qu'il ne peut en résulter attribution de juridiction. Quant aux suites que peut entraîner l'exécution de la classe d'actes administratifs dont nous nous occupons, elles consisteront le plus souvent en dommages-intérêts, soit au profit de l'individu que l'acte concerne, soit au profit des tiers. Dans l'un et l'autre cas, ils devront être réglés par l'autorité judiciaire, à moins qu'une disposition contraire ne résulte expressément des lois ou des règlements.

La troisième classe d'actes administratifs comprend les contrats de l'administration avec les particuliers, tels que ventes, baux, marchés et autres semblables. En principe, les actes de ce genre, quoique passés en la forme administrative, sont régis par les lois civiles, et toutes les difficultés auxquelles ils peuvent donner lieu sont du ressort de l'autorité judiciaire, sauf les exceptions formelles que le législateur a cru devoir établir.

On le voit, le principe de la compétence administrative est tout entier dans la nécessité de maintenir l'indépendance de l'administration par rapport à l'autorité judiciaire. Aussi cette compétence ne comprend-elle essentiellement et nécessairement que les seuls cas où l'action administrative rencontre des résistances qui s'opposent à sa marche. De même que l'administration a la force pour triompher de l'opposition matérielle, elle a la juridiction pour vaincre la résistance légale : la juridiction est la conséquence, le complément de l'action administrative. Mais si la réclamation qui fait l'objet du litige ne tend ni à contester ni à compromettre cette action, la compétence de l'administration cesse, à moins que le législateur ne l'ait expressément imposée.

Quelle est la division générale des matières qu'embrasse le contentieux administratif ?

Le contentieux administratif embrasse donc deux classes de matières parfaitement distinctes : les unes qui lui appartiennent à raison de leur nature et sans qu'il soit besoin d'une disposition expresse pour les lui attribuer, les autres auxquelles il ne peut s'étendre qu'en vertu de la volonté formelle du législateur. Il serait superflu de chercher à caractériser les secondes. Quant aux premières, elles comprennent toutes les réclamations fondées sur un droit et qui tendent à la réformation ou à l'interprétation d'un acte administratif proprement dit. On entend par là celui qui consiste dans l'application faite d'autorité d'une loi ou d'un règlement à un individu

ou à un cas particulier, ce qui exclut les actes réglementaires et ceux contractuels. Enfin, même dans ces limites, l'application et les suites de l'acte administratif échappent à la juridiction administrative, surtout si cet acte affecte le droit de propriété, celui de liberté individuelle ou tout autre placé par les lois sous la garantie et dans le domaine exclusif de la juridiction judiciaire.

Telles sont, en résumé, les règles qui servent à distinguer le contentieux administratif d'avec le contentieux judiciaire, et à faire la part de chacune des deux juridictions.

Qu'entend-on par matières gracieuses administratives ?

366. Nous avons dit que toute réclamation tendant à la réformation ou à l'interprétation d'un acte administratif proprement dit était étrangère à la juridiction judiciaire, mais qu'elle n'appartenait à la juridiction administrative contentieuse qu'autant qu'elle était fondée sur un droit. Nous avons dit aussi que la réformation d'un acte réglementaire ne pouvait être poursuivie par voie contentieuse, bien qu'elle pût l'être par voie purement administrative. Il y a donc nécessité de distinguer l'objet de la juridiction administrative contentieuse de celui de la juridiction administrative non contentieuse, de même que nous avons distingué le contentieux administratif du contentieux judiciaire. On sait déjà que la juridiction administrative non contentieuse est appelée juridiction gracieuse. Les matières dont elle connaît sont désignées sous le nom de *matières gracieuses* par opposition aux *matières contentieuses*, qui prennent aussi leur nom de la juridiction chargée d'y statuer.

Les matières gracieuses embrassent toutes les réclamations pour le jugement desquelles la juridiction administrative est investie d'un pouvoir discrétionnaire qui lui fait alors donner le nom de juridiction gracieuse, pour exprimer qu'elle rend en cette qualité des services plutôt que des arrêts. La détermination des cas où c'est la juridiction gracieuse qui doit être saisie forme une des difficultés les plus graves que présente le droit administratif. Elle est d'ailleurs d'un grand intérêt pratique, comme le prouvent les trois propositions suivantes. En matière gracieuse, le recours au conseil d'Etat pour mal jugé et par la voie contentieuse n'est jamais ouvert, tandis qu'il l'est en toute matière contentieuse, directement ou indirectement, à moins qu'il ne s'agisse d'une décision rendue en dernier ressort. En matière gracieuse, il est de principe que l'on peut toujours appeler de l'administration mal informée à l'administration mieux informée, tandis qu'en matière contentieuse l'autorité de la chose jugée s'applique avec la même rigueur que devant la juridiction judiciaire. Enfin, les matières gracieuses ne présentent presque jamais, dans l'ordre et la marche de la procédure, ni formalité de rigueur, ni délai de déchéance, tandis que la procédure contentieuse offre plusieurs délais et formalités de ce genre, bien que le nombre en soit beaucoup moindre que dans la procédure judiciaire.

Ces différences si importantes au point de vue pratique entre les deux classes de matières, gracieuses et contentieuses, montrent assez de quel intérêt est leur distinction théorique. Malheureusement les idées sur ce point sont encore très-confuses, malgré les efforts de tous les auteurs qui ont écrit sur le droit administratif pour porter l'ordre et la lumière dans cette partie capitale de leurs recherches. Deux circonstances ont surtout contribué à rendre ces efforts moins fructueux qu'ils ne l'auraient été, et expliquent sans la justifier l'obscurité qu'ils n'ont pu parvenir à dissiper. Ces deux circonstances sont : d'abord, la confusion plus ou moins complète entre l'objet de l'action administrative et celui de la juridiction gracieuse; ensuite, la préoccupation plus ou moins dominante des attributs distincts que le droit romain admettait dans l'exercice de la souveraineté, sous les noms d'*imperium merum*, de *juris dictio* et d'*imperium mixtum*. Il faut d'abord écarter ces deux obstacles, qui s'opposent à toute discussion claire, et par conséquent à toute solution judicieuse de la question.

Quelles sont les causes qui ont rendu jusqu'à ce jour difficile et obscure la distinction entre les matières gracieuses et les matières contentieuses ?

L'action administrative et la juridiction gracieuse sont exercées par les mêmes fonctionnaires; mais leur objet est essentiellement différent. L'action administrative comprend tous les actes émanés de l'autorité des administrateurs, tant qu'il n'y a pas réclamation de la part des intérêts privés à l'occasion de quelques-uns de ces actes. La juridiction gracieuse n'embrasse que les actes qui ont pour but de statuer sur les réclamations des intérêts privés ainsi provoqués. C'est la contradiction qui, seule, fait de l'administrateur un juge; c'est la contradiction qui substitue la juridiction à l'action. Caractère apparent et précis, qui marque nettement la limite séparative entre l'action et la juridiction gracieuse. C'est pour l'avoir méconnu que des auteurs estimables ont cherché la différence entre ces deux ordres de fonctions dans le plus ou moins de généralité de l'acte. Suivant eux, il y a simple administration, lorsque les administrateurs ordonnent l'exécution des lois ou des règlements; il y a juridiction gracieuse lorsqu'ils font application de la loi aux cas particuliers, sans que leurs décisions rencontrent l'intérêt privé pour contradicteur. Mais il est évident que sous ces deux formes les administrateurs usent du même droit et exercent la même initiative. Peu importe que leur action soit, par son objet, individuelle ou collective. C'est toujours de l'administration pure et simple tant qu'il n'y a pas contradiction et débat engagé. Nous le répétons, l'action ne cesse que là où commence la juridiction, et la juridiction ne commence que là où s'engage un débat.

Faut-il confondre l'action administrative avec l'exercice de la juridiction gracieuse ?

Nous passons aux théories mal à propos empruntées au droit romain. A Rome, on désignait, sous le nom d'*imperium*, l'ensemble des deux attributs essentiels de la puissance exécutive : le pouvoir de coërcition ou *potestas gladii*, et le droit de présider aux actes solennels de la vie civile ou *juris dictio*. On appelait *imperium me-*

Les distinctions empruntées au droit romain sont-elles de quelque utilité pour la distinction entre les matières gracieuses et les matières contentieuses ?

rum le pouvoir de coërcition, sans la juridiction ; *juris dictio*, le droit de juridiction, sans le pouvoir de coërcition; et enfin *imperium mixtum cui etiam juris dictio inest*, le pouvoir de coërcition dans ceux de ses actes qui supposaient aussi une sorte de juridiction. Comme certains magistrats, tels que les magistrats municipaux, n'avaient que la juridiction sans le pouvoir de coërcition, comme les magistrats supérieurs eux-mêmes n'avaient pas en toute circonstance et en tout lieu le pouvoir de coërcition uni au droit de juridiction, on comprend de quel intérêt devaient être les distinctions qui précèdent. Mais aujourd'hui, avec nos institutions modernes, sous l'empire du principe de séparation entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, ces expressions romaines d'*imperium merum*, d'*imperium mixtum*, n'ont plus aucune application possible, aucun sens pratique et précis. Ce ne serait donc rien dire que de répéter, après beaucoup d'auteurs, que les actes qui sont *imperii meri* ou *magis imperii quam juris dictionis* appartiennent à la juridiction gracieuse, tandis que ceux qui sont *imperii mixti* ou *magis juris dictionis quam imperii* rentrent dans le domaine de la juridiction contentieuse. S'il s'agit seulement de distinguer, dans l'œuvre administrative, la part de l'action et celle de la juridiction, il n'est pas besoin de tant d'érudition : le simple bon sens suffit pour faire reconnaître quand l'administration agit et quand, au contraire, elle statue sur les réclamations auxquelles ses actes ont donné lieu. Mais si, comme cela est vrai, la difficulté sérieuse consiste à caractériser, parmi les faits de juridiction, ceux qui doivent être discrétionnaires ou gracieux, et ceux qui sont soumis à la rigueur des formes contentieuses, l'*imperium merum* ou l'*imperium mixtum*, la prédominance du commandement sur la juridiction ou celle de la juridiction sur le commandement, ne peuvent évidemment fournir aucun secours, apporter aucune lumière pour la solution de la question.

Qu'est-ce qui distingue les matières gracieuses des matières contentieuses ?

La question, dégagée des malentendus et des emprunts au droit romain, se réduit à savoir quand une réclamation contre un acte administratif est du ressort de la juridiction gracieuse et quand elle est du ressort de la juridiction contentieuse. Il est généralement admis que la juridiction gracieuse doit être saisie lorsque la réclamation est fondée sur un *simple intérêt*, et qu'il faut s'adresser à la juridiction contentieuse lorsqu'on invoque un *droit acquis*. Mais quels sont les signes du simple intérêt et du droit acquis? Quelles sont les circonstances dans lesquelles l'un ou l'autre se produit? C'est là surtout ce qu'il importe de préciser. Il y a simple intérêt, si l'acte ou le fait contre lequel on réclame n'a pas été accompli au mépris d'une obligation légale de l'administration. Il y a droit acquis, si l'acte ou le fait contre lequel on réclame a été accompli au mépris d'une obligation légale de l'administration. Pour compléter cette théorie, nous n'avons plus qu'à rechercher quelles sont les sources

des obligations de l'administration. Ces sources sont au nombre de deux : la loi et les contrats. Toutes les fois donc qu'une réclamation de nature administrative s'appuie sur un texte législatif ou réglementaire, ou sur une disposition contractuelle, elle appartient à la juridiction contentieuse. En tout autre cas, elle est du ressort de la juridiction gracieuse. Cette règle, pour ne pas tromper dans l'application, doit être subordonnée à la condition essentielle de tout contentieux, c'est-à-dire à l'existence du caractère purement privé de la réclamation. Elle doit, en outre, être combinée avec les notions que nous avons précédemment données sur la distinction du contentieux administratif et du contentieux judiciaire. Elle n'a lieu d'ailleurs qu'autant que le législateur n'y a pas expressément dérogé. Dérogations malheureusement trop fréquentes, et qui contribuent plus que toute autre cause à rendre si douteux et si contestables les principes généraux du droit administratif. Nous avons cherché à les fonder sur la nature de nos institutions et sur l'esprit qui ressort de l'ensemble de nos lois. Ces principes suppléent au silence du législateur, mais ne sauraient jamais prévaloir contre sa volonté formelle. Ainsi circonscrite, leur utilité est encore assez grande pour justifier les efforts des jurisconsultes et mériter l'attention des administrateurs.

Pourquoi ne convient-il pas de traiter séparément et spécialement de la juridiction gracieuse ?

367. Les développements étendus dans lesquels nous sommes entré sur l'objet de notre quatrième livre, en expliquent la division générale. La juridiction gracieuse admettant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ayant les mêmes degrés que l'administration active, étant confiée aux mêmes fonctionnaires et ne s'appliquant qu'à de simples intérêts, nous ne devions pas lui affecter un titre à part. C'est seulement par corrélation avec les divers tribunaux dont l'ensemble compose la juridiction contentieuse, qu'il convenait d'en traiter comme nous le ferons en effet. Quant à l'ordre à suivre pour le classement de ces tribunaux, nous avons dû préférer celui qui permet le mieux d'étudier le cours d'un procès administratif depuis sa naissance jusqu'à sa fin, et qui est le plus indépendant des théories et des systèmes. Nous avions, en outre, à présenter, dans le règlement des conflits, la sanction du principe de séparation entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ; la garantie de l'indépendance des administrateurs ; le complément, et, en quelque sorte, le couronnement de toute la hiérarchie des tribunaux administratifs. Telle est, en peu de mots, la raison du plan que nous avons cru devoir adopter.

TITRE II.

DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS JUGEANT A CHARGE D'APPEL.

SOMMAIRE.

368. Objet de ce titre.
369. Sa division.

Qu'entend-on par tribunaux administratifs jugeant à charge d'appel ?

368. Nous comprenons, sous la dénomination de tribunaux administratifs jugeant à charge d'appel, tous ceux dont les décisions sont habituellement sujettes à recours pour mal jugé, bien que, dans certains cas exceptionnels, elles puissent être en dernier ressort, et quel que soit d'ailleurs le nombre des degrés supérieurs de juridiction.

Quels sont ces tribunaux ?

Ces tribunaux sont les suivants :

1° Les conseils de préfecture ;
2° Les maires ;
3° Les sous-préfets ;
4° Les préfets ;
5° Les ministres ;
6° Les conseils de recensement, en matière de garde nationale ;
7° Les préfets maritimes ;
8° Les conseils départementaux d'instruction publique et les conseils académiques ;
9° Les commissions administratives contentieuses ;
10° Les conseils privés des colonies.

Quelle est leur division générale ?

369. Nous rattacherons tous ces tribunaux à trois grandes divisions, dont la première sera affectée aux conseils de préfecture qui, en fait, sont la plus générale de toutes les juridictions contentieuses du degré inférieur ; la seconde, aux maires, aux sous-préfets, aux préfets et aux ministres qui ont entre eux, comme juges, le même rapport hiérarchique qu'en leur qualité d'agents; la troisième, enfin, à tous les autres tribunaux que nous désignerons sous le nom de tribunaux administratifs spéciaux du degré inférieur. Chacune des divisions précitées formera un chapitre distinct.

CHAPITRE PREMIER.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SOMMAIRE.

370. Définition des conseils de préfecture.
371. Leur origine.

372. Leurs divers caractères.
373. Division de ce chapitre.

370. Le conseil de préfecture de chaque département est un conseil permanent, placé près du préfet pour donner des avis, faire certains actes de tutelle administrative, et juger les matières contentieuses qui lui ont été expressément attribuées.

Qu'entend-on par conseils de préfecture?

371. Dans l'ancienne monarchie française, les intendants tenaient, jusqu'à un certain point, la place des préfets; mais il n'existait alors aucune institution analogue à celle des conseils de préfecture.

Existait-il sous l'ancien régime quelque institution analogue à celle des conseils de préfecture?

Sous l'empire de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, les directoires de département pouvaient être considérés comme correspondant à la fois aux préfets et aux conseils de préfecture. En effet, ils cumulaient l'action que leur donnait cette loi avec le jugement du contentieux qui leur fut déféré dans les cas les plus importants, et concurremment avec les directoires de district, par les articles suivants de la loi des 7-11 septembre 1790.

Quelles étaient, d'après les lois de 1789 et de 1790, les attributions contentieuses des directoires de département et des directoires de district?

Art. 1er. « Les contribuables qui, en matière de contributions « directes, se plaindront du taux de leur cotisation, s'adresseront « d'abord au directoire de district, lequel prononcera sur l'avis de la « municipalité qui aura fait la répartition. La partie qui se croira « lésée pourra se pourvoir ensuite au directoire de département, « qui décidera en dernier ressort, sur simples mémoires et sans « forme de procédure, sur la décision du directoire de district. Tous « avis et décisions en cette matière seront motivés.

Art. 3. « Les entrepreneurs des travaux publics seront tenus de « se pourvoir sur les difficultés qui pourraient s'élever en interpré- « tation ou dans l'exécution des clauses de leurs marchés, d'abord « par voie de conciliation, devant le directoire de district ; et, dans « les cas où l'affaire ne pourrait être conciliée, elle sera portée au « directoire de département, et décidée par lui en dernier ressort, « après avoir vu l'avis motivé du directoire de district.

Art. 4. « Les demandes et contestations sur le règlement des in- « demnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou « fouillés pour la confection des chemins, canaux ou autres ou- « vrages publics, seront portées de même, par voie de conciliation, « devant le directoire de district, et pourront l'être ensuite au direc- « toire de département, lequel les terminera en dernier ressort, « conformément à l'estimation qui en sera faite par le juge de paix « et ses assesseurs.

Art. 5. « Les particuliers qui se plaindront des torts et dommages « procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de « l'administration, se pourvoiront contre les entrepreneurs, d'abord « devant la municipalité du lieu où les dommages auront été com- « mis, et ensuite devant le directoire de district, qui statuera

« en dernier ressort, lorsque la municipalité n'aura pu concilier « l'affaire. »

Il résulte de ces articles :

1° Que les directoires de département statuaient en deuxième et dernier ressort sur les réclamations des contribuables qui se plaignaient du taux de leur cotisation en matière de contributions directes, le premier ressort, dans ce cas, étant déféré aux directoires de district ;

2° Qu'ils statuaient en premier et dernier ressort sur les réclamations des entrepreneurs de travaux publics, au sujet de leurs marchés, et sur les demandes en indemnité formées par les particuliers contre l'administration, à raison de l'exécution des travaux publics, les directoires de district ne connaissant préalablement de ces deux classes de contestations que par voie de conciliation ;

3° Que c'étaient les directoires de district qui statuaient en premier et dernier ressort sur les demandes en indemnité formées par les particuliers contre les entrepreneurs de travaux publics, pour torts et dommages provenant du fait personnel de ces entrepreneurs et non du fait de l'administration, les municipalités, dans ce cas, ne remplissant qu'une mission de conciliation.

Les directoires de département furent, en outre, investis du contentieux civil en matière de grande voirie, par l'art. 6 de la loi précitée des 7-11 septembre 1790 et par la loi des 7-14 octobre de la même année. L'art. 34 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 leur attribua le contentieux des domaines nationaux. Enfin, la seconde série d'articles de la loi des 15-27 mars 1791 déféra au directoire de chaque département la connaissance en deuxième et dernier ressort des contestations relatives à la régularité des opérations électorales d'intérêt purement communal, le premier ressort, dans ce cas, étant dévolu aux directoires de district. En vertu des mêmes articles, chaque directoire de département connaissait, en premier ressort seulement, des contestations relatives à la régularité des opérations électorales intéressant les districts, avec appel au directoire le plus voisin et sauf recours au Corps législatif. S'il s'agissait d'opérations électorales intéressant le département, les contestations relatives à leur régularité devaient être portées, en premier ressort, devant le directoire le plus voisin, avec appel, au choix de l'appelant, devant l'un des trois directoires les plus voisins de celui qui aurait prononcé en première instance et sauf recours au Corps législatif.

Par qui fut jugé le contentieux administratif sous la constitution de l'an III?

Les administrations centrales, créées par la constitution du 5 fructidor an III, réunissaient, comme on l'a vu dans le second livre, les attributions précédemment divisées entre les directoires, les conseils et les administrations de département. Elles eurent donc le contentieux qui avait appartenu aux directoires de département, et même celui dont avaient été investis les directoires de district, la

division par district n'ayant pas été conservée dans la constitution de l'an III.

La loi du 28 pluviôse an VIII, séparant les trois classes d'attributions administratives, qui avaient été jusqu'alors ou confondues ou imparfaitement distinguées, a donné, dans chaque département, l'action au préfet, la délibération au conseil général, le jugement d'une grande partie du contentieux au conseil de préfecture. C'est donc à cette loi que remonte la création des conseils de préfecture.

Quand furent créés les conseils de préfecture?

372. Aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture prononce : sur les demandes de particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes; sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché; sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration; sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison de terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie; sur le contentieux des domaines nationaux.

Quelles sont les attributions contentieuses des conseils de préfecture d'après la loi du 28 pluviôse an VIII?

Ces cas sont les mêmes que ceux qui avaient été dévolus aux administrations centrales et, avant elles, aux directoires de département ou de district, à l'exception toutefois des réclamations électorales, dont le gouvernement de l'an VIII avait voulu se réserver le jugement. Cette classe de réclamations a été déférée aux conseils de préfecture par diverses lois ultérieures, notamment par celles des 21 mars 1831 et du 22 juin 1833. D'autres actes législatifs ou réglementaires ont accru successivement leurs attributions contentieuses; mais les plus importantes sont toujours celles qu'ils tiennent de la loi qui les a instituées.

Ces attributions ont-elles été ultérieurement étendues?

Leur principal caractère, d'après cette loi, était donc celui d'un tribunal administratif; mais il n'était pas le seul. L'art. 4 précité les appelait à des fonctions de tutelle administrative, en les investissant du droit de prononcer sur les demandes présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider. Cette attribution a été étendue par divers actes réglementaires aux demandes en autorisation de plaider formées par certaines personnes civiles autres que les communes. Enfin, surtout depuis 1816, les lois et les règlements ont mentionné divers cas dans lesquels les préfets seraient tenus de consulter leur conseil de préfecture.

Les conseils de préfecture ont-ils que des attributions contentieuses?

Les conseils de préfecture ont ainsi un triple caractère. Ils sont à la fois conseils des préfets, corps délibérants sur les autorisations de

Quelle est la division générale de leurs attributions?

plaider, et tribunaux administratifs. De là le classement de leurs attributions en trois catégories : consultatives, délibératives et contentieuses.

373. Les développements qui précèdent expliquent et justifient la division de ce chapitre. Nous traiterons dans dix-sept sections séparées :

1° De l'organisation des conseils de préfecture;
2° De leurs attributions consultatives;
3° De leurs attributions délibératives;
4° De leurs attributions contentieuses en général;
5° De leur compétence en matière de contributions;
6° De leur compétence en matière de travaux publics;
7° De leur compétence en matière de voirie;
8° De leur compétence en matière de domaine national;
9° De leur compétence en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes;
10° De leur compétence en matière de servitudes militaires;
11° De leur compétence en matière de marchés de fournitures;
12° De leur compétence en matière de mines;
13° De leur compétence en matière d'administration communale;
14° De leur compétence en matière de comptabilité;
15° De leur compétence en matière d'élections;
16° De la forme de leurs délibérations, de la procédure suivie devant eux, et des voies de recours contre leurs décisions;
17° Des règles spéciales aux conseils de préfecture de l'Algérie.

SECTION PREMIÈRE.

DE L'ORGANISATION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SOMMAIRE.

374. Nombre des membres de chaque conseil de préfecture.
375. Leur nomination et leur révocation.
376. Incompatibilités qui les frappent.
377. Leur réunion en conseil.
378. Prérogatives individuelles attachées à la qualité de conseiller de préfecture.

Quel était le nombre des membres de chaque conseil de préfecture, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII?

374. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, les conseils de préfecture étaient composés d'un nombre de membres qui variait de trois à cinq, selon l'étendue et la population de chaque département. L'art. 2 de cette loi établissait, sous ce rapport, trois classes de départements, suivant que le conseil de préfecture y serait composé de cinq, de quatre ou de trois membres.

Les départements de la France actuelle compris dans la première

classe étaient : l'Aisne, le Calvados, la Charente-Inférieure, les Côtes-du-Nord, la Dordogne, l'Eure, le Finistère, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Isère, Ille-et-Vilaine, la Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, la Manche, le Morbihan, le Nord, l'Orne, le Pas-de-Calais, le Puy-de-Dôme, le Bas-Rhin, Saône-et-Loire, la Seine, la Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, la Somme.

Ceux compris dans la seconde classe étaient : l'Ain, l'Aveyron, les Bouches-du-Rhône, la Charente, la Côte-d'Or, le Gard, la Loire, le Lot, Lot-et-Garonne, la Mayenne, la Meurthe, la Moselle, l'Oise, les Basses-Pyrénées, le Rhône, la Sarthe, l'Yonne.

Ceux compris dans la troisième classe étaient : l'Allier, les Basses-Alpes, les Hautes-Alpes, l'Ardèche, les Ardennes, l'Ariége, l'Aube, l'Aude, le Cantal, le Cher, la Corrèze, la Creuse, le Doubs, la Drôme, Eure-et-Loir, le Gers, l'Hérault, l'Indre, Indre-et-Loire, le Jura, les Landes, Loir-et-Cher, la Haute-Loire, le Loiret, la Lozère, la Marne, la Haute-Marne, la Meuse, la Nièvre, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Orientales, le Haut-Rhin, la Haute-Saône, Seine-et-Marne, les Deux-Sèvres, le Tarn, le Var, Vaucluse, la Vendée, la Vienne, la Haute-Vienne, les Vosges.

La troisième classe s'accrut d'un département nouveau, Tarn-et-Garonne, qu'un sénatus-consulte organique du 4 novembre 1808 forma de cantons détachés de plusieurs départements voisins, et où le conseil de préfecture fut composé de trois membres, d'après l'article 6 du décret du 21 octobre 1808. En outre, les deux anciens départements du Golo et du Liamone, qui faisaient partie de la troisième classe, furent réunis en un seul, sous le nom du département de la Corse, par le sénatus-consulte organique du 19 avril 1811, et ce nouveau département dut aussi être compris dans la troisième classe, son conseil de préfecture ayant été composé de trois membres en vertu de l'art. 5 du décret du 24 avril 1811.

Quel fut-il sous le gouvernement de la Restauration ?

Des motifs d'économie portèrent le gouvernement de la Restauration à réduire à trois le nombre des conseillers de préfecture dans tous les départements indistinctement. En conséquence, d'après une ordonnance royale du 6 novembre 1817, il ne devait pas être pourvu au remplacement des conseillers de préfecture, jusqu'à ce que cette réduction fût opérée. Une nouvelle ordonnance royale du 1er août 1820 rapporta celle du 6 novembre 1817, et, depuis lors, les nombres fixés par la loi du 28 pluviôse an VIII furent constamment appliqués jusqu'à la promulgation du décret-loi du 28 mars 1852.

Quel est-il aujourd'hui ?

Ce décret, qui forme l'état actuel de la législation, sauf quelques changements partiels que nous signalerons bientôt, est ainsi conçu :

Art. 1er. « Le nombre des conseillers de préfecture est fixé à « quatre dans les départements suivants : Calvados, Charente-In- « férieure, Côtes-du-Nord, Dordogne, Finistère, Haute-Garonne, « Gironde, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire,

« Manche, Moselle, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Bas-« Rhin, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme.

Art. 2. « Dans les autres départements, à l'exception de la Seine, « il n'y aura que trois conseillers de préfecture.

Art. 3. « Dans les départements où le nombre des conseillers de « préfecture fixé par les articles 1 et 2 est actuellement dépassé, « il sera ramené, à mesure des extinctions, dans la limite du pré-« sent décret. »

Il résulte de ces dispositions qu'aujourd'hui le nombre des conseillers de préfecture est fixé en principe à cinq pour le département de la Seine, à quatre pour vingt-deux départements spécialement désignés, et à trois pour tous les autres. Les vingt-deux départements qui ont leur conseil de préfecture composé de quatre membres sont les mêmes que ceux qui l'avaient de cinq d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, sauf que le département de la Seine a conservé cinq membres, que celui de la Moselle, qui n'en avait que quatre, les a gardés, et que ceux de l'Aisne, de l'Eure et du Morbihan ont été réduits de cinq à trois.

Quelques changements ont été apportés au décret du 28 mars 1852, depuis sa promulgation. Ces changements consistent : 1° en ce qu'aux termes de décrets spéciaux, le nombre des conseillers de préfecture a été porté à six, au lieu de cinq, dans le département de la Seine, et à quatre, au lieu de trois, dans le département des Bouches-du-Rhône; 2° en ce que, dans les trois nouveaux départements des Alpes-Maritimes, de la Savoie et de la Haute-Savoie, réunis à la France en vertu du sénatus consulte du 12 juin 1860, le nombre des conseillers de préfecture a été virtuellement fixé à trois, par cela seul qu'il n'a pas été porté à un chiffre supérieur. Aujourd'hui donc, le nombre des conseillers de préfecture est de six dans le département de la Seine; de quatre dans vingt-trois départements, y compris celui des Bouches-du-Rhône; de trois dans tous les autres départements, y compris ceux nouvellement annexés.

Par qui sont nommés les conseillers de préfecture ?

375. L'art. 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII conférait au premier consul la nomination des conseillers de préfecture. C'est donc aujourd'hui à l'empereur, chef du pouvoir exécutif, qu'appartient cette nomination.

Quelles sont les conditions légales d'aptitude aux fonctions de conseiller de préfecture ?

Aucune condition légale d'aptitude n'est exigée pour être nommé conseiller de préfecture. Il suffit d'avoir vingt-cinq ans accomplis. La nécessité de cet âge, qu'admet la jurisprudence du conseil d'Etat, résulte du rapprochement de l'art. 175 de la constitution du 5 fructidor an III, suivant lequel tout membre d'une administration départementale devait être âgé de vingt-cinq ans au moins, avec l'article 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui porte expressément que les conseils de préfecture remplissent une partie des fonctions précédemment exercées par les administrations de département. Cet

argument conduirait, il est vrai, à exiger aussi l'âge de vingt-cinq ans pour être nommé préfet, tandis que celui de vingt-un ans suffit comme nous l'avons dit dans le second livre. Mais la raison d'Etat, qui a dû prévaloir sur une simple induction pour des fonctions essentiellement actives, telles que celles de préfet, n'existe pas pour des fonctions purement délibératives, telles que celles de conseiller de préfecture.

Comment a lieu l'installation des conseillers de préfecture? — Jouissent-ils de la garantie constitutionnelle?

Avant d'entrer en fonctions, les conseillers de préfecture doivent prêter serment entre les mains des préfets, aux termes de l'art. 2 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII. Ils jouissent de la garantie accordée aux agents du gouvernement par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, de ne pouvoir être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du conseil d'Etat.

Par qui sont révoqués les conseillers de préfecture?

Les conseillers de préfecture sont révocables, l'amovibilité étant la condition essentielle des fonctions administratives. Leur révocation a lieu, comme leur nomination, par décret impérial.

Quelles sont les incompatibilités légales avec les fonctions de conseiller de préfecture?

376. Il y a incompatibilité entre la qualité de conseiller de préfecture et les professions ou fonctions suivantes :

1° La profession de magistrat de l'ordre judiciaire, en vertu de la loi du 24 vendémiaire an III, dont l'art. 1er porte qu'aucun magistrat de l'ordre judiciaire ne peut être membre des directoires de département, corps que les conseils de préfecture ont remplacés, en ce qui concerne le contentieux ;

2° La profession de greffier des tribunaux de l'ordre judiciaire, aux termes du même art. 1er de la loi du 24 vendémiaire an III ;

3° La profession de notaire, aux termes de l'art. 5, tit. 2, de la loi précitée du 24 vendémiaire an III ;

4° La profession d'avoué, en vertu d'un avis du conseil d'Etat du 5 août 1809 ;

5° Les fonctions de conseiller général, aux termes de l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833 ;

6° Les fonctions de conseiller d'arrondissement, aux termes de l'art. 14 du décret-loi du 3 juillet 1848 ;

7° Les fonctions de conseiller municipal, aux termes de l'art. 10 de la loi du 5 mai 1855 ;

8° Les fonctions de maire ou d'adjoint, aux termes de l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855.

Aucune autre incompatibilité n'est établie par la loi, et il est de principe que les prohibitions ne doivent pas être étendues. C'est donc avec raison qu'il a été plusieurs fois jugé que l'exercice de la profession d'avocat n'était pas incompatible avec les fonctions de conseiller de préfecture. Nous pensons cependant, conformément à l'opinion émise par Macarel (*Cours de droit administratif*, t. II, page 704), que l'administrateur devant, en règle générale, être distinct du juge administratif, un ministre, un préfet, un sous-pré-

fet, ne pourraient être conseillers de préfecture, quoique la loi ne l'ait pas formellement interdit. La prohibition, en ce qui concerne les préfets, ne doit d'ailleurs être entendue que sous la réserve du droit qui leur appartient de prendre part aux travaux du conseil de préfecture dans le département dont l'administration leur est confiée.

Quelles sont les règles relatives à la réunion des conseils de préfecture?

377. La réunion des conseillers de préfecture en conseil est régie par l'art. 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII, par l'arrêté du 19 fructidor an IX, et par le décret du 16 juin 1808.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions :

1° Que le préfet a entrée au conseil de préfecture, qu'il prend part à ses délibérations, et en est de droit le président lorsqu'il assiste aux séances;

2° Que le conseil n'est constitué qu'autant que les membres présents sont au nombre de trois au moins;

3° Que le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, compte pour compléter ce nombre;

4° Qu'en cas d'insuffisance de nombre, les membres restants désignent, à la pluralité des voix, un des membres du conseil général pour siéger avec eux; mais que leur choix ne peut jamais tomber sur les membres des tribunaux judiciaires qui font partie des conseils généraux de département;

5° Qu'en cas de partage sur le choix du suppléant, la voix du préfet s'il assiste à la séance, ou *du plus ancien d'âge* des conseillers si le préfet n'est pas à la séance, a la prépondérance;

6° Que si tous les membres du conseil sont simultanément empêchés, ils sont suppléés par un égal nombre de membres du conseil général, autres que ceux qui seraient en même temps juges dans les tribunaux judiciaires, et que ces suppléants sont désignés par le ministre de l'intérieur sur la présentation du préfet.

Celles de ces dispositions qui prescrivent l'appel des conseillers généraux pour suppléer les conseillers de préfecture absents ou empêchés, continuent d'être applicables, nonobstant l'incompatibilité établie par la loi du 22 juin 1833 entre les fonctions de conseiller de préfecture et celles de conseiller général. Cette incompatibilité doit s'entendre de fonctions exercées à titre permanent, et non d'une suppléance accidentelle et temporaire.

Aucun des textes que nous avons cités ne résout la question de savoir par qui la présidence du conseil de préfecture est exercée en l'absence du préfet. L'usage a prévalu de la confier au conseiller de préfecture *le plus anciennement nommé*, conformément à ce qui se pratique dans les tribunaux de l'ordre judiciaire. La circonstance qu'à défaut du préfet, c'est le doyen d'âge qui a voix prépondérante pour le choix d'un suppléant, n'a rien de contraire à cet usage. En effet la présidence et la prépondérance sont deux choses distinctes;

et d'ailleurs le choix d'un suppléant précède la constitution du conseil, et par conséquent l'exercice de toute présidence.

Tout ce que nous venons de dire s'applique au conseil de préfecture de la Seine, comme à tous les autres, sauf qu'aux termes de l'arrêté spécial du 6 messidor an X, un jour de la semaine lui est assigné pour connaître, sous la présidence du préfet de police, des affaires rentrant dans les attributions de ce préfet.

Qu'y a-t-il de spécial au conseil de préfecture de la Seine ?

378. Les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller de préfecture sont :

Quelles sont les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller de préfecture ?

1° De pouvoir être appelé à remplir les fonctions de secrétaire général de la préfecture, dans les départements autres que ceux où ces fonctions existent à titre distinct et séparé, conformément à ce que nous avons dit au second livre, en traitant des secrétaires généraux de préfecture ;

2° De pouvoir temporairement remplacer le préfet, conformément à ce que nous avons dit au second livre, en traitant des préfets ;

3° De pouvoir être appelé par le préfet à remplacer temporairement les sous-préfets (ordonnance royale du 29 mars 1821, art. 3);

4° De présider le conseil de révision pour le recrutement de l'armée, par délégation du préfet (loi du 21 mars 1832, art. 15) ;

5° De faire partie du même conseil, comme simple membre, sur la désignation du préfet (loi du 21 mars 1832, art. 15);

6° D'être appelé, suivant l'ordre d'ancienneté de fonctions, à représenter en justice le département plaidant contre l'Etat (loi du 10 mai 1838, art. 36).

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SOMMAIRE.

379. Origine et caractère des avis donnés par les conseils de préfecture.
380. Division générale des cas dans lesquels les lois prescrivent de consulter ces conseils, indépendamment du décret-loi du 25 mars 1852.
381. Cas se référant aux matières purement administratives.
382. Renvoi pour les cas se référant aux matières contentieuses.
383. Cas où l'avis est destiné à éclairer le pouvoir central.
384. Effet du décret-loi du 25 mars 1862 sur les attributions consultatives des conseils de préfecture.

379. Les attributions consultatives des conseils de préfecture ne leur ont pas été données dès leur origine ; ils les ont acquises ultérieurement et par degrés. Aujourd'hui ils sont les conseils permanents des préfets. A ce titre, ils *peuvent* toujours être appelés à délibérer sur les matières dont la connaissance appartient aux préfets.

Les attributions consultatives des conseils de préfecture remontent-elles à la loi du 28 pluviôse an VIII ? — En quoi consistent-elles ?

Dans certains cas, ils *doivent* nécessairement être consultés ; mais cela ne change point le caractère de leur délibération. Elle reste un *simple avis* que le préfet peut suivre ou rejeter à son gré. C'est lui seul qui prononce sous sa responsabilité, et l'arrêté qui intervient est un arrêté préfectoral et non un arrêté du conseil de préfecture, bien qu'il porte le nom d'*arrêté du préfet en conseil de préfecture*.

Quels sont les doutes qui ont été élevés sur le sens des mots : *arrêté du préfet en conseil de préfecture ?* — Ces doutes existent-ils encore aujourd'hui ?

Ces notions sont aujourd'hui incontestables ; mais pendant longtemps elles ont été méconnues ou sujettes à controverse. Macarel, dans son traité *des Tribunaux administratifs*, n° 59, déclare qu'il avait d'abord pensé, avec beaucoup de jurisconsultes, que lorsque les lois s'exprimaient ainsi : *Le préfet statuera en conseil de préfecture*, la décision rendue était toujours un arrêté du conseil de préfecture ; et il ajoute que cette opinion reposait sur une erreur qu'il ne persiste pas à soutenir.

L'erreur dont il s'agit était fondée sur ce que, le préfet étant le président du conseil de préfecture, on pouvait croire que le législateur employait indifféremment et comme synonymes entre elles les expressions d'arrêté du conseil de préfecture et celles d'arrêté du préfet en conseil de préfecture. Cette interprétation semblait autorisée par le législateur lui-même, qui, dans certains cas, avait reconnu la synonymie des deux formules. Nous citerons notamment l'exemple suivant : l'arrêté du 8 prairial an XI porte, art. 15, que les contestations relatives au paiement de l'octroi de navigation seront soumises en appel au préfet, qui prononcera *en conseil de préfecture*, conformément à la loi du 30 floréal an X. Or, cette loi de l'an X, à laquelle se réfère l'arrêté de l'an XI, attribue expressément la décision des mêmes contestations *aux conseils de préfecture*. Dans ce cas et dans ceux semblables où un texte en explique un autre, il est bien évident que l'attribution au préfet en conseil de préfecture vaut attribution au conseil de préfecture. Mais toutes les fois que de pareilles circonstances ne se rencontrent pas, la différence dans les mots emporte différence dans les choses. L'attribution au conseil de préfecture lui donne droit de décision ; l'attribution au préfet en conseil de préfecture confère la décision au préfet, et un simple droit d'avis au conseil. C'est en ce sens que sont actuellement fixées la pratique et la jurisprudence administratives.

Quelle est la division générale des cas où les lois prescrivent de consulter les conseils de préfecture, abstraction faite du décret du 25 mars 1852 ?

380. Indépendamment du décret-loi du 25 mars 1852, dont nous faisons abstraction pour le moment, sauf à en examiner plus tard la portée et les effets, les cas dans lesquels les lois prescrivent à l'administration de consulter les conseils de préfecture sont très-nombreux. Nous les diviserons en trois classes : ceux concernant les matières purement administratives, ceux se référant aux matières contentieuses, et ceux où l'avis est destiné à éclairer le pouvoir central.

Quels sont ces cas

381. Les cas où les lois appellent les conseils de préfecture à don-

ner leur avis aux préfets, en matière purement administrative, sont les suivants : en matière purement administrative ?

1° L'approbation du tarif des évaluations cadastrales (loi du 15 septembre 1807, art. 26 et 33);

2° Le règlement par voie d'abonnement, des subventions spéciales dues par les propriétaires ou entrepreneurs, pour dégradation extraordinaire des chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836, art. 14);

3° Le tirage au sort pour régler l'ordre entre les séries qui doivent servir à renouveler par tiers les membres des conseils généraux, et par moitié les membres des conseils d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 8 et 25);

4° Le tirage au sort pour fixer le canton auquel doit appartenir le conseiller élu par plusieurs cantons, soit au conseil général, soit aux conseils d'arrondissement, et qui n'a pas opté dans le délai de la loi (loi du 22 juin 1833, art. 10);

5° L'annulation des délibérations prises par le conseil général ou par un conseil d'arrondissement hors de la réunion légale (loi du 22 juin 1833, art. 15 et 28);

6° L'établissement d'office du budget départemental, si le conseil général ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget de dépenses ordinaires du département (loi du 10 mai 1838, art. 28);

7° L'approbation des délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'excédant pas 20,000 francs (loi du 10 mai 1838, art. 29);

8° L'établissement de la répartition de l'impôt d'après les décisions du conseil général sur les réclamations des communes, si le conseil d'arrondissement ne s'était pas conformé à ces décisions (loi du 10 mai 1838, art. 46);

9° L'annulation des délibérations prises par des conseils municipaux sur des objets étrangers à leurs attributions (loi du 5 mai 1855, art. 23);

10° L'annulation des délibérations prises par un conseil municipal hors de la réunion légale (loi du 5 mai 1855, art. 24);

11° L'approbation des délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes, des échanges d'immeubles ou le partage de biens indivis; quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas 3,000 francs pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 fr. et 20,000 francs pour les autres communes (loi du 18 juillet 1837, art. 46);

12° L'approbation des transactions consenties par des conseils municipaux, concernant des objets immobiliers ou mobiliers, lorsque ces objets ne sont pas d'une valeur supérieure à 3,000 francs (loi du 18 juillet 1837, art. 59);

13° L'inscription d'office, au budget communal, de l'allocation nécessaire pour une dépense obligatoire, si le conseil municipal n'avait rien alloué ou avait alloué une somme insuffisante ; mais seulement à l'égard des communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs (loi du 18 juillet 1837, art. 39) ;

14° L'ordonnancement, en cas de refus du maire, d'une dépense communale régulièrement autorisée et liquide (loi du 18 juillet 1837, art. 61) ;

15° L'approbation des délibérations des conseils municipaux ayant pour objet d'autoriser les maires à donner main-levée des hypothèques inscrites au profit des communes (ordonnance royale du 15 juillet 1840) ;

16° La décision à rendre sur la demande des propriétaires riverains d'une route nationale déclassée et délaissée à l'administration des domaines, à l'effet d'obtenir qu'il soit réservé un chemin d'exploitation (loi du 24 mai 1842, art. 2) ;

17° La répartition, par arrondissement et par canton, du nombre des jurés pour la liste annuelle du département (loi du 4 juin 1853, art. 7) ;

18° La répartition entre les cantons du contingent assigné à chaque département pour le recrutement annuel de l'armée (loi du 21 mars 1832, art. 4 ; lois annuelles pour l'appel du contingent, à partir de celle du 5 juillet 1836) ;

19° La détermination du nombre d'hectares de terre qu'il est permis de planter en tabac dans les départements où la culture du tabac est autorisée (loi du 28 avril 1816, art. 186) ;

20° L'option pour la fourniture du tabac aux manufactures nationales, entre la voie d'adjudication, celle de soumission, celle de traité avec les planteurs, ou tout autre mode (loi du 28 avril 1816, art. 187) ;

21° La détermination du mode de déclaration à prescrire aux planteurs de tabac pour l'exportation (loi du 28 avril 1816, art. 203) ;

22° La détermination des propriétés qui doivent être cédées, lorsque l'expropriation pour cause d'utilité publique est demandée par une commune et dans un intérêt communal, ou lorsqu'il s'agit de travaux d'ouverture et de redressement de chemins vicinaux (loi du 3 mai 1841, art. 12) ;

23° L'approbation des délibérations des conseils municipaux ou des conseils d'administration d'établissements publics, pour la cession des terrains nécessaires à l'exécution des travaux publics (loi du 3 mai 1841, art. 13) ;

24° L'acceptation des offres d'indemnité pour expropriation de biens appartenant aux communes ou aux établissements publics (loi du 3 mai 1841, art. 26) ;

25° La réception des soumissions et la fixation de la liste des

concurrents pour les adjudications relatives aux travaux des ponts-et-chaussées (ordonnance royale du 10 mai 1829, art. 11 et 12);

26° La répartition, en cas de création de bataillons cantonaux de garde nationale, de la portion afférente à chaque commune du canton dans les dépenses obligatoires du bataillon, autres que celles des compagnies (décret du 11 janvier 1852, art. 16);

27° La répartition des traitements alloués aux commissaires de police cantonaux, entre les diverses communes de chaque canton (décret du 28 mars 1852, art. 7; loi du 10 juin 1853, art. 3);

28° La division des communes en sections électorales pour l'élection des membres des conseils municipaux (loi du 5 mai 1855, art. 7.)

Cette énumération est empruntée au savant rapport fait par M. Boulatignier au conseil d'État, sur le projet de loi concernant les conseils de préfecture, dont l'Assemblée législative avait été saisie en 1851. Nous n'avons eu qu'à ajouter quelques cas que le rapporteur avait omis ou qui résultent de lois nouvelles, et à en retrancher quelques autres que des lois postérieures ont supprimés. Moyennant ces compléments et ces rectifications, l'énumération proposée par M. Boulatignier est la plus complète qui ait été présentée jusqu'à ce jour. Elle embrasse tous les cas d'une certaine importance, dans lesquels, en matière purement administrative, les lois prescrivent aux préfets de consulter les conseils de préfecture, abstraction faite du décret-loi du 25 mars 1852.

382. Les cas où les conseils de préfecture doivent être consultés par les préfets, en matière contentieuse, sont moins nombreux que ceux concernant les matières purement administratives. Nous renvoyons, pour leur énumération, à la partie de cet ouvrage où nous traiterons de la juridiction contentieuse des préfets.

Pourquoi ne convient-il pas d'énumérer ici ceux de ces cas se référant aux matières contentieuses?

383. Les cas où l'avis du conseil de préfecture est requis pour éclairer l'autorité centrale ne sont qu'au nombre de deux :

Quels sont ceux de ces cas où l'avis est requis pour éclairer l'autorité centrale?

1° L'approbation des délibérations des conseils municipaux ayant pour objet de changer le mode de jouissance des biens communaux, si le mode actuel était postérieur à la loi du 10 juin 1793 (décret du 9 brumaire an XIII, art. 5; avis du conseil d'État du 29 mai 1808);

2° L'opposition à l'établissement des ateliers insalubres de première classe (décret du 15 octobre 1810, art. 4).

De ces deux cas, le premier se rattache aux matières purement administratives; le second présente le caractère contentieux.

384. Nous avons parcouru les diverses catégories de cas où, d'après les lois et règlements en vigueur, les conseils de préfecture sont appelés à émettre un avis, et nous l'avons fait sans nous préoccuper du point de savoir si cet état de la législation a été modifié ou laissé intact par le décret-loi du 25 mars 1852. C'est maintenant

Quel a été le principal objet du décret du 25 mars 1852, et quel est le caractère de ses dispositions?

le lieu d'examiner cette question. Le décret précité a eu pour objet principal de décentraliser l'action administrative dans les affaires n'affectant pas directement l'intérêt général de l'État, c'est-à-dire de conférer aux préfets le droit de statuer sur certaines affaires qui exigeaient précédemment la décision du chef de l'État ou du ministre compétent. Ce décret ne peut donc atteindre les attributions consultatives des conseils de préfecture qu'accessoirement, et par l'effet de dispositions qui donneraient aux préfets le droit de statuer seuls dans des cas où, précédemment, ils devaient statuer en conseil de préfecture.

Cela posé, voici quelle est l'économie générale du décret du 25 mars 1852 :

1° Silence sur les cas où la décision appartenait précédemment, soit aux préfets seuls, soit aux préfets en conseil de préfecture;

2° Attribution de la décision, soit aux préfets seuls, soit aux préfets en conseil de préfecture, soit même aux conseils de préfecture, dans plusieurs cas où elle appartenait précédemment à l'autorité supérieure.

Quels ont été ses effets sur les attributions consultatives des conseils de préfecture?

Il résulte de ces deux faits, non-seulement que les préfets ont conservé le droit de consulter leur conseil de préfecture toutes les fois qu'ils le jugent convenable, mais encore qu'ils continuent à être tenus de le consulter dans les circonstances où ils devaient le faire précédemment, sous les seules restrictions suivantes :

1° La décision ayant été attribuée soit aux préfets seuls, soit aux conseils de préfecture, dans certains cas où elle appartenait à l'autorité supérieure, après avis des conseils de préfecture, il s'ensuit que ce droit d'avis préalable a été implicitement supprimé ou remplacé par un droit de décision.

2° La décision ayant été attribuée aux préfets seuls dans certains cas où elle appartenait à l'autorité supérieure au-delà d'une somme déterminée, il s'ensuit qu'en deçà de cette somme les préfets sont, à plus forte raison, autorisés à statuer seuls, encore bien qu'ils ne pussent le faire auparavant qu'avec l'avis du conseil de préfecture.

A l'égard des cas où l'avis était destiné à l'autorité centrale?

En conséquence, il faut d'abord retrancher de notre énumération les deux cas où l'avis du conseil de préfecture était destiné à éclairer l'autorité centrale. En effet, pour le premier de ces cas, le décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 40, ayant conféré aux préfets seuls le droit de statuer sur le mode de jouissance ou nature des biens communaux, quel que soit l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel, il ne peut plus y avoir lieu à l'avis préalable que devait émettre le conseil de préfecture lorsque le mode actuel était postérieur à la loi du 10 juin 1793. Quant au second cas, le décret du 25 mars 1852, tableau B, n° 8, ayant attribué aux préfets l'autorisation des établissements insalubres de première classe, dans les formes déterminées pour cette nature d'établissements et avec les

recours existants pour les établissements de deuxième classe, le droit de statuer sur les oppositions se trouve, comme pour les établissements de deuxième classe, actuellement déféré aux conseils de préfecture, qui acquièrent ainsi droit de décision là où ils n'avaient précédemment qu'un simple droit d'avis.

A l'égard des cas où l'avis est rendu en matière purement administrative?

Dans la série des cas où l'avis du conseil de préfecture est requis pour éclairer le préfet en matière purement administrative, il y a aussi quelques retranchements à faire. Les cas à déduire sont les suivants :

1° L'approbation des délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr. Aujourd'hui, le décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 1, donnant au préfet seul le droit d'accorder cette approbation, lorsqu'il s'agit d'une valeur excédant 20,000 fr., le préfet seul a aussi ce droit, et, à plus forte raison, au-dessous de la limite précitée;

2° L'approbation des délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes, des échanges ou des partages de biens communaux, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas 3,000 fr. pour les communes ayant un revenu au-dessous de 100,000 fr., et 20,000 fr. pour les autres communes. Aujourd'hui, le décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 41, donnant au préfet seul le droit d'accorder cette approbation, lorsque la valeur des biens qui sont l'objet de la délibération excède les limites précitées, le préfet ne peut pas être tenu de prendre l'avis de son conseil de préfecture au-dessous de ces limites, puisqu'il en est affranchi au-dessus;

3° L'approbation des transactions consenties par des conseils municipaux concernant des objets immobiliers ou mobiliers, lorsque ces objets ne sont pas d'une valeur supérieure à 3,000 fr. Aujourd'hui, le décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 43, donnant au préfet seul le droit d'accorder cette approbation pour les valeurs supérieures à 3,000 fr., le préfet peut agir sans l'avis de son conseil de préfecture aussi bien au-dessous qu'au-dessus de cette limite;

4° L'inscription d'office, au budget communal, de l'allocation nécessaire pour une dépense obligatoire, si le conseil municipal n'avait rien alloué ou avait alloué une somme insuffisante; mais seulement à l'égard des communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr. Aujourd'hui, le décret du 25 mars 1852, par la disposition générale qui termine l'énumération du tableau A, donnant au préfet seul le droit de pourvoir à cette inscription d'office, pour les communes dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus, le préfet n'aura pas plus besoin de l'avis de son conseil de préfecture pour les communes d'un revenu inférieur que pour celles d'un revenu égal ou supérieur à 100,000 fr.

Ces quatre cas, que nous avions compris dans la série purement

administrative sous les nos 7, 11, 12 et 13, nous paraissent les seuls de cette série qui aient été soustraits aux attributions consultatives des conseils de préfecture, par l'effet du décret du 25 mars 1852. Pour tous les autres, la nécessité de l'avis du conseil de préfecture existe aujourd'hui, comme elle existait auparavant.

Pourquoi n'indique-t-on pas ici l'influence du décret du 25 mars 1852 sur les attributions consultatives des conseils de préfecture en matière contentieuse?

Il nous resterait à indiquer l'effet du décret-loi du 25 mars 1852 sur les cas où les préfets sont tenus de prendre l'avis de leur conseil de préfecture en matière contentieuse; mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, ce sujet sera plus convenablement traité avec la juridiction contentieuse des préfets, à laquelle il se rattache étroitement et nécessairement.

SECTION III.

DES ATTRIBUTIONS DÉLIBÉRATIVES DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SOMMAIRE.

385. Origine et objet du pouvoir propre des conseils de préfecture en matière non contentieuse.
386. Autorisation de plaider pour les communes.
387. Actions en responsabilité, intentées contre les communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV.
388. Autorisation de plaider pour les sections de communes.
389. Pour les communes ayant des intérêts communs.
390. Pour les hospices et établissements de bienfaisance.
391. Pour les fabriques et autres établissements analogues.
392. Caractère des fonctions remplies par les conseils de préfecture, relativement aux autorisations de plaider.
393. Autorisations de plaider qui doivent être données par des autorités autres que les conseils de préfecture.
394. Procès des départements.
395. Procès de l'État.
396. Conséquences du défaut ou refus d'autorisation, et du défaut d'accomplissement des formalités préalables.
397. Attributions délibératives des conseils de préfecture, en d'autres matières que les autorisations de plaider.

En quoi consistent les attributions délibératives des conseils de préfecture, et quelles sont les époques où elles leur ont été successivement conférées?

385. Les attributions délibératives des conseils de préfecture sont celles où ils exercent un pouvoir propre en matière non contentieuse. Ces attributions ont principalement pour objet les autorisations de plaider qu'ils sont chargés de délivrer à certaines personnes civiles. Le droit des conseils de préfecture, à cet égard, remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII. L'art. 4 de cette loi le leur confère pour les communes et sections de commune. L'arrêté du 7 messidor an IX l'a étendu aux hospices et établissements de bienfaisance; le décret du 30 décembre 1809, aux fabriques; le décret du 6 novembre 1813, aux menses curiales et épiscopales, aux chapitres et aux séminaires; l'ordonnance royale du 23 mai 1834, aux consistoires protestants; et enfin l'ordonnance royale du 25 mai 1844,

aux consistoires israélites. Nous traiterons séparément de l'autorisation de plaider, pour chacune de ces classes de personnes civiles.

Quel était l'état de la législation avant la loi du 18 juillet 1837 sur les autorisations de plaider nécessaires aux communes?

386. Aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture prononce sur les demandes qui sont présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider. Cette disposition ne régissait expressément que les autorisations de plaider *demandées par les communes*. Quant à celles qui devaient être *demandées par les particuliers*, pour plaider contre les communes, elles restaient sous l'empire de l'édit du mois d'avril 1683, qui défendait aux créanciers des communes d'intenter contre elles aucune action qu'après qu'ils en auraient obtenu l'autorisation par écrit des intendants. L'arrêté du 17 vendémiaire an X, pour faire cesser les doutes qui s'étaient élevés sur l'application de l'édit de 1683 et pour le mettre en harmonie avec la nouvelle organisation administrative, statua que les *créanciers* des communes ne pourraient intenter contre elles aucune action qu'après qu'ils en auraient obtenu la permission par écrit du conseil de préfecture. Il résultait de là que l'autorisation n'était requise, pour intenter une action contre une commune, qu'en matière personnelle et non en matière réelle, l'arrêté ne parlant que des créanciers. Cette conséquence, qui se déduisait naturellement du texte, fut d'ailleurs formellement exprimée par un avis du conseil d'Etat du 3 juillet 1808. D'après cet avis, les demandeurs qui se proposaient d'intenter contre les communes des actions pour créances chirographaires ou hypothécaires étaient, aux termes de l'arrêté du 17 vendémiaire an X, tenus à prendre l'autorisation du conseil de préfecture; mais pour former, soit au pétitoire, soit au possessoire, une action à raison d'un droit de propriété, il n'y avait pas lieu à demander ladite autorisation. Du reste, dans l'un et l'autre cas, la commune devait être autorisée par le conseil de préfecture à défendre aux réclamations dirigées contre elle, conformément au principe posé par l'art. 56 de la loi des 2-14 décembre 1789 et dans l'art. 3 de la loi du 29 vendémiaire an V. Seulement, en matière personnelle, c'était le créancier qui, en poursuivant l'autorisation d'agir, provoquait celle de défendre nécessaire à la commune; tandis que, en matière réelle, c'était la commune qui prenait l'initiative de la demande d'autorisation.

Quels étaient les vices de cette législation?

Tel était l'état de la législation avant la promulgation de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale. Il en résultait une double anomalie. D'abord, le droit des particuliers, en matière personnelle, paraissait subordonné, quant à son exercice, à une autorisation que l'administration pouvait refuser; et c'était à l'aide d'une interprétation forcée que la jurisprudence avait converti ce droit de refus en un simple moyen d'empêcher une commune de soutenir un procès injuste et onéreux. En outre, la protection ad-

Digitized by Google

ministrative semblait moindre pour les communes, précisément dans le cas où elle leur eût été le plus nécessaire, c'est-à-dire en matière de droits réels, les plus importants sans contredit pour la fortune communale. Cette espèce de contradiction était fondée sur ce que, d'après les règles de la comptabilité publique, l'autorité administrative pouvait donner satisfaction au demandeur, s'il s'agissait d'une simple dette; mais non s'il s'agissait d'une question de propriété : d'où l'on avait conclu que le demandeur ne devait s'adresser à l'administration que dans le premier cas, rattachant ainsi la nécessité de l'autorisation pour intenter des actions contre les communes moins à une pensée de protection en leur faveur qu'à la circonstance de la libre disposition de l'objet du litige.

Quels ont été les changements apportés par la loi du 18 juillet 1837 ?

Le législateur de 1837, sans contester le principe de la distinction antérieure, a établi des règles uniformes pour tous les cas, et s'est surtout attaché à garantir le libre exercice des droits privés. Il a maintenu la nécessité de l'autorisation pour les communes défenderesses, quelle que fût la nature de l'action intentée contre elles. Il a prescrit, dans tous les cas, les mesures préalables dont l'administration avait besoin pour exercer son droit de tutelle sur les communes; mais, en même temps, il a pris les précautions nécessaires pour que l'exercice du droit du demandeur ne fût, dans aucun cas, soumis, même en apparence, au pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Quelles sont sur ce point les dispositions de cette loi ?

Voici, en résumé, le sens et l'esprit des dispositions de la loi de 1837, sur l'autorisation de plaider, soit lorsque la commune est demanderesse, soit lorsqu'elle est défenderesse :

1° L'autorisation n'est point requise pour les instances administratives dans lesquelles la commune est partie. La commune plaidant alors devant l'autorité même qui est chargée de la protéger, l'autorisation préalable aurait inutilement prolongé la durée du procès.

2° Parmi les instances qui sont de la compétence judiciaire, il en est qui, à raison de leur urgence, sont dispensées du préliminaire dont il s'agit : ce sont les actions possessoires et les oppositions aux états dressés pour le recouvrement des recettes communales.

3° Pour toute autre action, la commune ne peut ester en justice, soit en demandant, soit en défendant, qu'en y étant formellement autorisée par le conseil de préfecture. L'autorisation doit être renouvelée pour chaque degré de juridiction devant lequel la commune se pourvoit, ce qui comprend le pourvoi en cassation, en vertu des déclarations expresses qui ont précédé le vote de la loi, encore bien que la Cour de cassation ne forme pas un degré de juridiction proprement dit. Mais la commune n'a pas besoin d'autorisation pour défendre devant un nouveau degré de juridiction.

4° En règle générale, c'est au maire seul, comme représentant

judiciaire de la commune, qu'appartient le droit de demander l'autorisation de plaider. Il ne peut la demander qu'avec l'assentiment du conseil municipal, s'il s'agit d'intenter une action. Lorsqu'il s'agit de défendre à une action, le conseil de préfecture, auquel la délibération du conseil municipal doit, *dans tous les cas*, être transmise, peut accorder l'autorisation, nonobstant le refus de ce conseil; mais le maire ne pourra user de cette autorisation qu'avec l'assentiment du même conseil.

5° L'autorisation est demandée par un particulier, lorsqu'un particulier, à raison le plus souvent d'un intérêt plus direct ou plus spécial, veut exercer une action qu'il croit appartenir à la commune. Il ne peut être admis à exercer cette action que sous les trois conditions : d'avoir la qualité de contribuable inscrit sur les rôles de la commune, d'agir à ses frais et risques, et que la commune, préalablement appelée à en délibérer, ait refusé ou négligé d'user de son droit. Moyennant ces conditions, tout particulier peut être admis à exercer les actions communales; mais il doit d'abord demander et obtenir l'autorisation du conseil de préfecture. Car s'il plaide à ses frais, ce n'en est pas moins pour le compte et au nom de la commune. La commune est mise en cause, et la décision qui intervient a effet à son égard, c'est-à-dire contre elle aussi bien que pour elle. Le droit de contribuable, tel que nous venons de le définir, s'applique exclusivement au cas d'une action à intenter pour le compte de la commune; il ne peut être étendu au cas de défense à une action intentée contre la commune, qui, n'ayant alors aucune initiative à prendre, n'a et ne saurait avoir d'autre représentant que son maire. Le contribuable qui veut introduire en justice une action communale a toujours besoin de l'autorisation du conseil de préfecture, même pour les actions que le maire peut exercer sans cette autorisation. La loi qui accorde nominativement cette faculté au maire, la refuse implicitement au contribuable en le soumettant sans distinction à la nécessité d'obtenir l'autorisation du conseil de préfecture. Mais, en revanche, elle n'oblige pas le contribuable à faire renouveler l'autorisation pour se pourvoir en appel ou en cassation. Ce renouvellement, n'ayant d'autre but que d'éviter à la commune des frais frustratoires, n'a plus de raison d'être lorsque les actions communales sont exercées par un contribuable qui, dans tous les cas, plaide à ses frais et risques.

6° En principe, l'autorisation doit être préalable; mais elle interviendrait utilement dans le cours de l'instance, si la commune avait omis de l'obtenir avant le début du procès. Le maire peut d'ailleurs, avant l'autorisation et sans même avoir besoin d'une délibération du conseil municipal, faire tous actes conservatoires et interruptifs de prescriptions ou déchéances.

7° Quiconque veut intenter contre une commune une action autre que celles dispensées d'autorisation pour la commune elle-même,

est tenu d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation ; il lui en est donné récépissé. La présentation du mémoire interrompt la prescription et toutes déchéances. Le préfet transmet le mémoire au maire, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer. La délibération du conseil municipal, favorable ou contraire au soutien de l'action, est transmise dans tous les cas au conseil de préfecture, dont la décision doit être rendue dans le délai de deux mois, à partir de la date du récépissé du mémoire préalable. L'action ne peut être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision dans le délai précité, qu'après l'expiration de ce délai. Ainsi se trouvent conciliés le droit privé et l'intérêt général. Les particuliers peuvent librement intenter les actions qu'ils croient avoir contre les communes, sous la seule condition de mettre l'autorité administrative en mesure d'empêcher ces communes de soutenir des procès mal fondés ou ruineux.

Toutes les règles qui précèdent résultent du n° 8 de l'art. 10, ainsi que des art. 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 et 63 de la loi du 18 juillet 1837.

Avant la loi du 18 juillet 1837, les communes avaient-elles besoin d'autorisation pour défendre aux demandes fondées sur la loi du 10 vendémiaire an IV ?

387. Antérieurement à la loi du 18 juillet 1837, la jurisprudence de la Cour de cassation n'admettait pas la nécessité de l'intervention administrative pour les actions en responsabilité intentées contre les communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV. Pour comprendre les motifs de cette jurisprudence et reconnaître si elle doit être suivie aujourd'hui, il est indispensable de préciser l'objet et le caractère des actions fondées sur la loi du 10 vendémiaire an IV.

En quoi consiste la responsabilité des communes, créée par la loi du 10 vendémiaire an IV ?

Aux termes de l'art. 1er, tit. 4, de la loi du 10 vendémiaire an IV, chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu. D'après l'art. 5 du même titre, dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeure déchargée de toute responsabilité.

Dans quelle mesure la loi du 10 vendémiaire an IV est-elle encore aujourd'hui applicable ?

Telle est la responsabilité créée par la loi du 10 vendémiaire an IV. Quoique cette loi ait été rendue dans des circonstances exceptionnelles, elle a survécu à ces circonstances et continue toujours à être en vigueur, ainsi que le décide la jurisprudence constante de la Cour de cassation. Elle est en vigueur, non-seulement quant à son principe, mais aussi quant au mode de poursuite et à la fixation des dommages-intérêts. La poursuite a lieu devant le tribunal civil

de l'arrondissement, elle appartient d'office au ministère public, avec faculté pour la partie lésée d'exercer directement l'action, ou d'y intervenir, si elle a été intentée d'office. Les dommages-intérêts sont du double de la valeur des objets pillés ou détruits. Les seuls points sur lesquels la loi de vendémiaire an IV a cessé d'être entièrement applicable concernent le mode d'exécution des condamnations. D'après les art. 8 et 9, tit. 5, de cette loi, la municipalité était tenue de verser le montant des dommages-intérêts à la caisse du département dans le délai de dix jours; à cet effet, elle faisait contribuer les vingt plus forts contribuables résidant dans la commune. La répartition et la perception pour le remboursement des sommes avancées étaient faites sur tous les habitants de la commune, d'après le tableau des domiciliés, et à raison des facultés de chaque habitant. Il ne reste aujourd'hui de ce système que l'exécution par voie administrative, qui avait été justement préférée à l'exécution par voie judiciaire, et la répartition du dommage au moyen d'une imposition extraordinaire. Pour le surplus, tout est changé,

Un avis du comité de l'intérieur du conseil d'Etat, en date du 25 janvier 1822, a reconnu que la disposition qui obligeait les vingt plus forts contribuables à faire l'avance du montant des condamnations n'était plus susceptible d'être appliquée, comme étant incompatible avec le principe des nouvelles lois financières D'après le même avis, la répartition ne peut être faite que par addition aux contributions des habitants, et au centime le franc, ce qui exclut à la fois l'obligation de payer dans le délai de dix jours et la répartition suivant les facultés présumées de chacun. Nous avons dit qu'il fallait recourir à une imposition extraordinaire pour satisfaire à la condamnation. Aucun autre moyen n'est admis à cet effet. Les fonds libres en caisse, les biens communaux ne doivent point servir à payer la réparation du dommage. L'imposition extraordinaire devra être votée et autorisée conformément aux règles du droit commun; et si le conseil municipal refuse ou néglige de la voter, il y sera pourvu d'office, suivant les dispositions de l'art. 39 de la loi du 18 juillet 1837, c'est-à-dire que l'imposition est autorisée soit par un décret impérial, soit par une loi, selon que la quotité des centimes additionnels est inférieure ou supérieure à vingt centimes. Cette nécessité de l'application des règles ordinaires au cas particulier dont il s'agit a été reconnue par un avis du conseil d'État du 12 août 1845.

Pourquoi la jurisprudence dispensait-elle les communes de l'autorisation de plaider en matière de responsabilité avant la loi du 18 juillet 1837, et pourquoi cette jurisprudence n'est-elle plus applicable aujourd'hui?

Le ministère public devant poursuivre d'office contre la commune la réparation du dommage, aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, la Cour de cassation en avait conclu que l'accomplissement d'un devoir ne pouvait être subordonné à une permission administrative. Cette conséquence était logique sous l'empire de l'arrêté du 17 vendémiaire an X, qui paraissait exiger l'autorisation préalable du conseil de préfecture pour l'exercice des actions personnelles

contre les communes. Aujourd'hui que la loi du 18 juillet 1837 a formellement rendu libre l'exercice de toute espèce d'actions contre les communes, et n'a soumis les demandeurs qu'à l'obligation d'avertir l'administration pour qu'elle examine si elle doit autoriser la commune défenderesse à soutenir le procès, nous ne voyons plus aucune raison de supprimer ces formalités protectrices dans le cas d'une action fondée sur la loi du 10 vendémiaire an IV. En conséquence, nous considérons la jurisprudence antérieure de la Cour de cassation, sur ce point, comme incompatible avec l'état actuel de la législation.

Dans quels cas les sections de commune sont-elles soumises à des règles spéciales, relativement à l'autorisation de plaider?

388. Si une section de commune veut plaider, soit en demandant soit en défendant, ou contre une commune étrangère, ou contre un tiers quelconque, elle est représentée par le conseil municipal pour la délibération, par le maire pour l'action, et toutes les règles ordinaires sur l'autorisation de plaider lui sont applicables. Il n'y a lieu à des mesures spéciales que lorsque le procès existe entre une section et la commune dont elle fait partie, ou entre deux sections de la même commune.

Quel était sur ce point l'état de la législation avant la loi du 18 juillet 1837?

Antérieurement à la loi du 18 juillet 1837, ces mesures étaient fixées par l'arrêté du 24 germinal an XI. Aux termes de cet arrêté, qui, quoique rendu dans un cas particulier, avait reçu une application générale, le sous-préfet formait pour la section ou pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale de cinq membres choisis parmi les plus imposés. Il y avait essai préalable de conciliation devant le sous-préfet. Si cet essai ne réussissait pas, le procès-verbal de l'assemblée, tendant à obtenir l'autorisation de plaider, était adressé au conseil de préfecture, qui prononçait. Si l'autorisation de plaider était accordée, la commission ou chaque commission nommait un de ses membres, qui était chargé de suivre l'action devant les tribunaux. Le choix ne pouvait tomber ni sur le maire, ni sur l'adjoint ou un des adjoints de la commune.

Quel est-il aujourd'hui?

D'après la loi du 18 juillet 1837, lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même, il est formé pour cette section une commission syndicale de trois ou cinq membres que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés. Les membres du corps municipal qui seraient intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section ne doivent point participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige. Ils sont remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisit parmi les habitants (1) étrangers à la section.

(1) Le texte de l'art. 56 de la loi du 18 juillet 1837 ajoute : *ou propriétaires*; mais cette alternative est incompatible avec le nouveau système électoral, qui n'admet pas d'électeurs municipaux en dehors des habitants de la commune.

L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre une autre section de la même commune, il est formé, pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale, conformément aux règles qui précèdent.

Quatre changements principaux résultent de la loi de 1837. C'est le préfet, au lieu du sous-préfet, qui nomme les membres de la commission syndicale. Ils sont pris parmi les électeurs municipaux et, seulement, à défaut de ceux-ci, parmi les citoyens les plus imposés, tandis que, auparavant, ils devaient être directement choisis parmi les plus imposés. L'obligation du préliminaire de conciliation devant le sous-préfet est supprimée. Enfin, le choix de la commission, pour celui de ses membres qu'elle charge de suivre l'action, peut tomber sur le maire ou un adjoint, et, dans ce cas, le maire ou cet adjoint, en vertu des règles précédemment exposées, ne pourra prendre part aux délibérations du conseil municipal, ni par suite représenter la commune.

La loi a dû organiser un mode particulier de représentation pour les sections de commune plaidant entre elles ou contre la commune elle-même ; mais elle les a laissées entièrement dans ces deux cas, comme dans tout autre, sous l'empire du droit commun quant à la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture.

Relativement à l'effet des condamnations, la section qui aurait obtenu une condamnation contre la commune ou contre une autre section n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès. Il en est de même de toute partie qui aurait plaidé contre une commune ou une section de commune.

Tout l'ensemble de ces dispositions n'est que la reproduction méthodique des art. 56, 57 et 58 de la loi du 18 juillet 1837.

Quelles sont les règles relatives à l'autorisation de plaider pour plusieurs communes ayant des intérêts communs ?

389. De même que le législateur a réglé la représentation judiciaire des sections de commune plaidant entre elles ou contre la commune, il a dû aussi pourvoir à la représentation judiciaire de plusieurs communes plaidant pour des intérêts communs. Les articles 70, 71, 72 et 73 de la loi du 18 juillet 1837 contiennent les règles générales sur les intérêts concernant plusieurs communes. Il résulte de ces règles générales que, lorsque plusieurs communes ont un procès commun, il sera institué, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. La commission syndicale sera présidée par un syndic, que le préfet choisira parmi les membres qui la composent. Relativement au procès commun, la commission remplira les fonctions de conseil municipal, et le syndic celles

de maire. Le syndic devra, soit en demandant, soit en défendant, être autorisé par le conseil de préfecture, dans les mêmes cas et de la même manière que le maire devrait l'être si le procès ne concernait qu'une seule commune. La différence la plus caractéristique entre la commission syndicale de plusieurs communes et les commissions syndicales des sections de commune, c'est que la première ne peut être instituée qu'autant que l'une des communes intéressées en fait la demande, tandis que la loi prescrit impérativement la formation des secondes.

Toutes les règles que nous venons d'exposer continuent à être en vigueur d'après le décret-loi du 25 mars 1852, sauf qu'au lieu d'un acte du pouvoir central, comme le prescrivait l'art. 70 de la loi du 18 juillet 1837, ce sera un simple arrêté du préfet qui instituera la commission syndicale. Un décret impérial ne serait nécessaire que dans le cas où les communes ayant un procès commun appartiendraient à des départements différents. Dans le même cas, le conseil de préfecture auquel il faudrait s'adresser pour l'autorisation serait celui du département où siégerait le tribunal compétent pour connaître du litige.

Quelles sont les diverses espèces d'établissements de bienfaisance? — Qu'entend-on par hospices, hôpitaux, asiles, et par bureaux de bienfaisance?

390. Les établissements de bienfaisance sont publics ou privés. Ceux qui ont un caractère public se subdivisent en militaires et civils. Les établissements publics de bienfaisance de l'ordre civil sont les seuls qui aient la qualité de personnes civiles. Nous n'avons, par conséquent, à nous occuper que de ces derniers. Ils se partagent en deux grandes classes : les *hospices* et les *bureaux de bienfaisance*. Les hospices sont institués pour donner des secours sur place ; les bureaux de bienfaisance, pour les distribuer à domicile. Les hospices portent plus spécialement le nom d'*hôpitaux* lorsqu'ils sont destinés à recevoir des malades atteints d'affections passagères, et celui d'*asiles* lorsqu'ils sont affectés au traitement des aliénés.

A la charge de qui sont les hospices?

La plupart des hospices sont à la charge des communes, mais il en est que les lois ont mis, au moins en partie, au compte des départements. Tels sont les asiles d'aliénés, d'après les art. 1 et 28 de la loi du 30 juin 1838, et les hospices d'enfants trouvés et abandonnés, d'après l'art. 12 du décret du 19 janvier 1811. Enfin l'État entretient directement un petit nombre d'hospices. Les établissements de cette classe, dont plusieurs ont en même temps un but d'instruction ou d'éducation, sont les suivants : l'hospice des Quinze-Vingts, la maison de Charenton, l'institution des Sourds-Muets de Paris, l'institution des Jeunes-Aveugles, l'institution des Sourdes-Muettes de Bordeaux.

L'autorisation du conseil de préfecture est-elle nécessaire pour plaider à tous

On comprend que cette différence dans le régime financier des hospices doit en amener d'analogues dans leur administration et leur surveillance ; mais ces distinctions sont sans portée sur la que-

tion de savoir s'ils doivent plaider avec ou sans autorisation du conseil de préfecture. Tous les hospices, étant des personnes civiles créées dans le même but, quel que soit d'ailleurs leur caractère, national, départemental ou communal, ont également besoin de cette autorisation. C'est ce que nous allons essayer de démontrer.

les hospices indistinctement ?

La question est formellement résolue pour les hospices communaux, mais seulement à l'égard de certains cas et dans l'hypothèse d'une action à intenter, par les art. 11, 12 et 13 de l'arrêté du 7 messidor an IX. Aux termes de ces articles, les actions juridiques que les commissions administratives croient devoir intenter relativement aux rentes et domaines nationaux affectés aux hospices, sont préalablement soumises à l'examen d'un comité consultatif, qui est formé à cet effet dans chaque arrondissement. Il est composé de trois membres qui sont choisis par le sous-préfet, parmi les jurisconsultes les plus éclairés de l'arrondissement. Ce comité déclare, par une consultation écrite et motivée, s'il y a lieu de les autoriser à plaider. L'avis du comité est transmis au conseil de préfecture qui, conformément à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, accorde ou refuse l'autorisation.

L'est-elle aux hospices communaux ?

La jurisprudence a étendu ces dispositions à toute espèce d'actions, et au cas de défense aussi bien qu'à celui de demande. Cette jurisprudence est aujourd'hui ratifiée par l'art. 10 de la loi du 7 août 1851. Aux termes de cet article, les délibérations des commissions administratives, notamment sur les actions judiciaires, suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations des conseils municipaux.

Mais si, d'après la loi et la jurisprudence, l'hospice défendeur ne doit être admis à contester la demande formée contre lui qu'autant qu'il y a été autorisé par le conseil de préfecture, le demandeur sera-t-il tenu, à l'égard d'un hospice, comme il l'est à l'égard d'une commune, de présenter préalablement un mémoire au préfet? Aucune loi ne l'ordonne, et nous ne pensons pas que l'omission de ce mémoire puisse entraîner déchéance ou nullité. Il est de principe, en effet, que de telles sanctions sont de droit étroit et que l'analogie ne peut les créer.

Faut-il, sous peine de déchéance, le dépôt préalable d'un mémoire pour agir contre un hospice, comme il le faut pour agir contre une commune ?

L'autorisation de plaider pour les hospices diffère encore, sous un autre rapport, de l'autorisation de plaider pour les communes. L'avis préalable d'un comité consultatif de jurisconsultes est prescrit pour les hospices, tandis qu'il n'est que facultatif pour les communes.

De quoi doit être précédée la demande d'autorisation de plaider formée par les hospices ?

L'arrêté du 7 messidor an IX et toutes les conséquences qui en découlent ne s'appliquent directement qu'aux hospices communaux; mais nul ne conteste que, par identité de motifs, les mêmes règles doivent être suivies pour les hospices départementaux. Quant aux hospices nationaux, un arrêt de la Cour de Paris du 9 avril 1836 a décidé, dans une affaire où la maison de Charenton était en cause,

L'autorisation du conseil de préfecture est-elle nécessaire pour plaider aux hospices départementaux et aux hospices nationaux ?

Digitized by Google

que l'avis du comité consultatif et l'autorisation du conseil de préfecture étaient remplacés, à leur égard, par un acte du pouvoir central. Nous ne saurions adhérer à cette doctrine : la pensée sinon le texte de l'arrêté du 7 messidor an IX a été d'organiser pour les procès de tous les hospices indistinctement un système particulier de tutelle que ne peut remplacer l'action administrative ordinaire, quel que soit le rang auquel elle s'exerce.

Quelle est sous ce rapport la seule différence entre les hospices communaux et ceux nationaux ou départementaux ?

En résumé, les hospices de tout ordre, ceux nationaux ou départementaux comme ceux communaux, sont astreints, pour ester en justice, à l'avis du comité consultatif et à l'autorisation du conseil de préfecture. La seule différence qui existe sous ce rapport, entre les uns et les autres, c'est que l'avis préalable du conseil municipal, prescrit pour les hospices communaux par l'art. 21 de la loi du 18 juillet 1837, n'a pas lieu pour les hospices départementaux ou nationaux qui, par leur caractère, sont essentiellement étrangers à l'administration municipale.

Quelles sont les règles relatives à l'autorisation de plaider pour les bureaux de bienfaisance ?

Les bureaux de bienfaisance créés par la loi du 7 frimaire an V sont des établissements communaux. Les règles sur l'autorisation de plaider concernant les hospices communaux leur sont applicables. A la vérité, aucune loi ni ordonnance n'a prescrit formellement cette application ; mais elle résulte de la nature des choses, et plusieurs textes législatifs ou réglementaires en supposent l'existence. La jurisprudence et la pratique sont fixées en ce sens.

Qu'entend-on par fabriques, et quelles sont à leur égard les règles de l'autorisation de plaider ?

391. Les *fabriques* sont les assemblées chargées de l'administration des fonds et revenus affectés à l'entretien des églises catholiques. Ces assemblées, instituées par le décret du 30 décembre 1809, se composent d'un conseil ayant seulement le droit de délibérer, et d'un bureau de marguilliers préposé en outre à l'exécution. Aux termes de l'art. 77 du décret précité, les marguilliers ne peuvent entreprendre aucun procès ou y défendre sans une autorisation du conseil de préfecture, auquel est adressée la délibération qui doit être prise à ce sujet par le conseil et le bureau réunis. L'avis préalable du conseil municipal est requis, conformément à l'art. 21 de la loi du 18 juillet 1837, comme pour les établissements communaux de bienfaisance ; mais, à la différence de ce qui a eu lieu pour ces établissements, l'avis d'un comité de jurisconsultes n'est nullement nécessaire. Pour tout le reste, il y a identité complète entre les fabriques des églises et les établissements communaux de bienfaisance, relativement à l'autorisation de plaider.

Qu'entend-on par menses curiales ou épiscopales, par chapitres cathédraux ou collégiaux, par séminaires diocésains, par consistoires protestants ou israélites ?

L'autorisation du conseil de préfecture à l'effet de plaider est également requise des menses curiales et épiscopales, des chapitres cathédraux et collégiaux, des séminaires diocésains, des consistoires protestants et israélites. On entend par *mense curiale* l'administration des biens qu'un curé ou desservant possède à ce titre ; par *mense épiscopale*, l'administration des biens qu'un archevêque ou

évêque possède aussi à ce titre. Les *chapitres cathédraux* sont ceux attachés aux églises cathédrales ou métropolitaines. Les *chapitres collégiaux* sont ceux attachés aux églises qui ne sont le siége ni d'un évêché ni d'un archevêché, comme, par exemple, le chapitre de Saint-Denis et celui de Sainte-Geneviève à Paris. Les *séminaires diocésains* sont les établissements destinés, dans chaque diocèse, à former les jeunes ecclésiastiques. Les *consistoires protestants et israélites* sont, pour les églises des communions dissidentes, ce que sont les fabriques pour les églises catholiques. L'obligation, pour ces divers établissements, de se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture à l'effet d'ester en justice, résulte : pour les menses curiales, de l'art. 14 du décret du 6 novembre 1813; pour les menses épiscopales, du rapprochement des art. 29 et 14 du même décret; pour les chapitres cathédraux et collégiaux, de l'art. 53; et pour les séminaires diocésains, de l'art. 70 du décret précité. Elle a été imposée aux consistoires protestants soit du culte réformé, soit de la confession d'Augsbourg, par l'ordonnance royale du 23 mai 1834; aux consistoires israélites, par l'art. 64 de l'ordonnance royale du 25 mai 1844.

Quelles sont à l'égard de tous ces établissements les règles de l'autorisation de plaider ?

Les règles relatives à l'obtention de l'autorisation sont, pour tous ces établissements, les mêmes que pour les fabriques, sauf que l'avis préalable du conseil municipal n'est nécessaire qu'à ceux d'entre eux qui ont un caractère communal. La disposition de l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837, qui prescrit cet avis, doit être ainsi entendue et restreinte, nonobstant la généralité de ses termes.

Quel est le caractère de la décision du conseil de préfecture, en matière d'autorisation de plaider, et quelles sont les conséquences de ce caractère ?

392. Le conseil de préfecture, en matière d'autorisation de plaider, ne fait pas office de juge, mais de tuteur. Ce n'est pas un jugement qu'il prononce, c'est un acte de tutelle administrative qu'il accomplit. Ce caractère de sa décision entraîne deux conséquences importantes. L'autorisation accordée par le conseil de préfecture ne forme aucun préjugé pour le tribunal qui sera saisi de l'affaire, ce tribunal pouvant condamner la commune ou l'établissement public, sans se mettre en contradiction avec le conseil de préfecture qui n'a pas eu à statuer sur le droit litigieux, mais seulement à apprécier le degré d'intérêt et les chances de succès que présentait l'action à intenter ou à soutenir. En outre, s'il est naturel que les arrêtés d'autorisation soient irrévocablement acquis aux parties qui les ont obtenus, rien ne s'oppose à ce que les arrêtés portant refus d'autorisation soient rétractés par le conseil de préfecture duquel ils émanent, comme étant de simples actes d'instruction non susceptibles d'acquérir force de chose jugée, mais sous la condition expresse que de nouveaux faits ou de nouveaux moyens soient produits à l'appui de la nouvelle demande en autorisation. Il est encore d'autres conséquences du principe que les décisions rendues en matière d'auto-

risation de plaider sont des faits de tutelle et non de juridiction ; mais ces conséquences se rattachent par leur objet aux voies de recours contre les arrêtés des conseils de préfecture, et nous les y rattacherons aussi dans notre exposition.

Le conseil de préfecture est-il chargé d'autoriser à plaider les départements ou l'État?

393. Les communes et les établissements publics précédemment énumérés ne sont pas les seules personnes civiles qui aient besoin d'autorisation pour ester en justice. Les départements en ont aussi besoin ; mais ce n'est pas au conseil de préfecture qu'ils doivent s'adresser à cet effet. Enfin, l'État lui-même est soumis à certaines règles spéciales, relativement aux actions judiciaires qu'il intente ou qu'il soutient. Nous traiterons séparément des procès intéressant les départements et de ceux concernant l'État.

Quelles sont les règles relatives aux procès des départements, et quelles sont les conditions prescrites à ceux qui veulent intenter contre eux une action judiciaire?

394. Le préfet représente en justice le département, soit en demandant, soit en défendant. Les conditions sous lesquelles il exerce son droit, et celles imposées à la partie qui veut intenter une action contre un département, ont été déterminées par les articles 36 et 37 de la loi du 10 mai 1838. Les règles qui résultent de ces articles ne sont pas toutes restées en vigueur. Nous indiquerons successivement celles encore applicables, celles qui devaient être suivies antérieurement au décret-loi du 25 mars 1852, et enfin les changements opérés par ce décret.

Les règles encore aujourd'hui applicables sont les suivantes :

1° Le préfet peut, en vertu des délibérations du conseil général, défendre à toute action judiciaire ; intenter ou soutenir toute action administrative. En cas d'urgence, il peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général. Il fait tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

2° En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue au nom du département par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions.

3° Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. Durant cet intervalle, le cours de toute prescription demeure suspendu.

D'autres règles devaient, en outre, être observées antérieurement au décret-loi du 25 mars 1852. Ces règles étaient les suivantes :

1° Hors les cas d'urgence, le préfet avait besoin, pour intenter une action judiciaire au nom du département, outre la délibération du conseil général, de l'autorisation du gouvernement en conseil d'État ;

2° Il ne pouvait se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Le décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 5, confère expressément au préfet le droit d'accorder au département l'autorisation d'ester en justice. Il résulte de là qu'aujourd'hui la règle est la même en ce qui concerne le département, pour les actions administratives et pour les actions judiciaires, pour le cas de demande et pour celui de défense. Dans toutes ces circonstances, hors l'hypothèse d'urgence, le préfet a besoin, pour ester en justice, d'une délibération du conseil général; mais cette délibération lui suffit, s'il l'approuve. Elle ne lui est pas nécessaire, s'il y a urgence, et c'est lui qui est juge de l'urgence.

Quant aux formalités prescrites à ceux qui veulent intenter contre un département toute autre action judiciaire qu'une action possessoire, elles sont entièrement restées ce qu'elles étaient d'après la loi du 10 mai 1838. Nous signalerons, à leur égard, une différence essentielle qu'elles présentent avec les formalités analogues établies pour les actions contre les communes. Par rapport aux communes, la présentation du mémoire a un effet interruptif de la prescription, tandis qu'elle a un effet seulement suspensif par rapport aux départements. Par conséquent, dans le premier cas, l'effet consiste en l'anéantissement absolu du cours antérieur de la prescription; tandis que, dans le second, il n'a pour objet qu'une solution momentanée de continuité. Cette différence de disposition, pour deux cas entièrement semblables, ne se justifie par aucune raison sérieuse et doit être attribuée à une espèce d'inadvertance de la part du législateur. Quoi qu'il en soit, la loi est telle, et il faut l'appliquer avec toutes ses conséquences tant qu'elle n'aura pas été modifiée.

Par qui l'Etat est-il représenté en justice devant les tribunaux judiciaires, et lui faut-il pour plaider l'autorisation du conseil de préfecture ?

395. L'État est diversement représenté en justice, suivant que le litige est judiciaire ou administratif.

Devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, le préfet représente l'État, soit en demandant, soit en défendant. C'est ce que suppose l'art. 69 du Code de procédure civile, et c'est ce qu'a formellement reconnu un avis du conseil d'État du 28 août 1823. Le préfet n'est astreint à aucune autorisation pour exercer les actions de ce genre. Le conseil d'État, consulté sur la question de savoir si, avant d'intenter ou de soutenir des actions dans l'intérêt de l'État, les préfets devaient y être autorisés par les conseils de préfecture, ou s'ils ne devaient pas du moins prendre leur avis, l'a résolue de la manière suivante par l'avis précité :

« Le conseil d'État considérant qu'aux termes de l'article 14, « tit. III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, les procureurs « généraux syndics de département, et les commissaires du gou- « vernement, qui les ont remplacés, ne pouvaient suivre les pro-

« cès qui concernent l'État sans l'autorisation des directoires de dé-
« partement ou des administrations centrales qui leur ont été sub-
« stituées ;

« Que cette disposition était une conséquence du système d'alors
« qui plaçait dans les autorités collectives l'administration tout
« entière, et réduisait les procureurs généraux syndics et les com-
« missaires du gouvernement à de simples agents d'exécution ;
« qui ne pouvaient agir qu'en vertu d'une délibération ou autori-
« sation ;

« Mais que cet état de choses a été changé par la loi du 28 plu-
« viôse an VIII, qui dispose, art. 3, que le préfet est chargé seul de
« l'administration, et statue par cela même, qu'il peut seul, sans
« le concours d'une autorité secondaire, exercer les actions judi-
« ciaires qui le concernent en sa qualité d'administrateur ;

« Que l'art. 4 de la même loi, qui détermine les fonctions des
« conseils de préfecture, leur attribue la connaissance des demandes
« formées par les communes pour être autorisées à plaider ; que
« cet article, ni aucun autre, ne soumet à leur autorisation ni à
« leur examen ou avis les procès que les préfets doivent intenter ou
« soutenir ;

« Est d'avis que, dans l'exercice des actions judiciaires que la loi
« leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions
« qu'ils reçoivent du gouvernement, et que les conseils de préfec-
« ture ne peuvent, sous aucun rapport, connaître de ces actions. »

Faut-il de la part de ceux qui veulent intenter une action judiciaire contre l'État le dépôt préalable d'un mémoire ?

De la part de ceux qui veulent intenter une action judiciaire contre l'État, la présentation préalable d'un mémoire est expressément requise, avec plus de généralité encore que pour les actions contre les départements ou contre les communes. D'après l'art. 15, tit. III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, il ne pouvait être exercé *aucune* action contre le procureur général syndic, en ladite qualité, par qui que ce fût, sans qu'au préalable on ne se fût pourvu par simple mémoire, d'abord au directoire du district pour donner son avis, ensuite au directoire du département pour donner une décision, le tout à peine de nullité. Les directoires de district et de département devaient statuer sur le mémoire dans le mois à compter du jour qu'il aurait été remis, avec les pièces justificatives, au secrétariat du district dont le secrétaire donnait son récépissé, et dont il faisait mention sur le registre qu'il tenait à cet effet. La remise et l'enregistrement du mémoire interrompaient la prescription ; et dans le cas où les corps administratifs n'auraient pas statué à l'expiration du délai ci-dessus, il était permis de se pourvoir devant les tribunaux.

Les changements introduits dans l'organisation administrative avaient fait soulever la question de savoir si les particuliers qui se proposaient de plaider contre l'État continuaient à être obligés de remettre préalablement un mémoire expositif de leur demande,

Digitized by Google

et si ce mémoire devait être remis au préfet ou au conseil de préfecture.

Cette question a été ainsi résolue par l'avis précité du conseil d'État :

« Le conseil d'État, considérant que la disposition de l'article 15, « tit. III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, utile à toutes « les parties en cause, puisqu'elle a pour objet de prévenir les pro- « cès ou de les concilier, s'il est possible, n'a été abrogée explicite- « ment ni implicitement par la loi du 28 pluviôse an VIII;

« Mais que le mémoire dont parle cet article doit être remis au « préfet qui est chargé seul de l'administration et de plaider, et non « au conseil de préfecture, qui n'a reçu de la loi aucune attribution « à cet égard :

« Est d'avis que, conformément à l'art. 15, tit. III, de la loi des « 28 octobre-5 novembre 1790, nul ne peut intenter une action « contre l'État sans avoir préalablement remis à l'autorité adminis- « trative le mémoire mentionné en l'art. 15, et que ce mémoire doit « être adressé, non au conseil de préfecture, mais au préfet, qui « statuera dans le délai fixé par la loi. »

Il résulte des dispositions que nous venons de retracer que l'effet de la remise du mémoire préalable, pour les actions contre l'État, est interruptif de la prescription, comme pour celles contre les communes, et non pas seulement suspensif, comme pour celles contre les départements. Il en résulte aussi qu'à la différence de ce qui a lieu par rapport aux départements et aux communes, aucune action judiciaire contre l'État n'est dispensée du mémoire préalable, et que la durée du sursis est d'un mois seulement au lieu de deux mois.

L'obligation du mémoire préalable, avant toute action judiciaire contre l'Etat, n'est pas imposée aux seuls particuliers; elle existe également pour les établissements publics, pour les communes et même pour les départements, qui seront alors représentés, comme on l'a vu plus haut, par le plus ancien membre du conseil de préfecture. L'État, au contraire, lorsqu'il intente une action judiciaire contre une commune ou contre un département, est affranchi de ce préliminaire. Il en est aussi affranchi vis à vis d'un établissement public; mais, en cela, il ne fait que profiter de la règle générale, puisque aucun demandeur n'est légalement soumis à ces formalités pour les actions contre les établissements publics.

Quelles sont les règles concernant les actions intentées par le domaine ou contre le domaine?

Parmi les procès que l'État peut avoir à intenter ou à soutenir devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, les plus importants et les plus fréquents sont ceux relatifs à son domaine, ceux ayant pour objet des questions de propriété. Les formalités administratives concernant ce genre de procès ont été fixées par un arrêté réglementaire du ministre des finances, en date du 3 juillet 1834. Cet arrêté, que la fréquence de son application et l'utilité de sa

connaissance pour les particuliers nous déterminent à rapporter, est ainsi conçu :

« Art. 1er. Aucune action judiciaire sur une question de pro-« priété domaniale ne sera intentée, au nom de l'État, contre des « particuliers, des communes ou des établissements publics, sans « qu'au préalable, il ait été remis, par le directeur des domaines, « au préfet du département où sont situés les biens, un mémoire « énonciatif de la demande avec les pièces à l'appui. Une copie de « ce mémoire sera aussitôt adressée par le préfet aux parties inté-« ressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le « délai d'un mois. Passé ce délai, il sera statué par le préfet, con-« formément à l'art. 3 ci-après, et lors même que cette réponse ne « serait point encore parvenue. Les parties pourront, au besoin, « prendre connaissance des pièces de l'affaire existant dans les bu-« reaux de la préfecture, mais sans déplacement.

« Art. 2. Dans le cas où il s'agirait d'une action intentée contre « l'État, par des particuliers, des communes ou des établissements « publics, le mémoire qui aura été remis au préfet, conformément « à l'art. 15, titre III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, « sera communiqué au directeur des domaines, pour qu'il donne « ses observations et fournisse les renseignements qu'il se sera « procurés sur l'affaire.

« Art. 3. Le préfet statuera par forme d'avis sur le mémoire qui « lui aura été remis, soit par le directeur des domaines, soit par les « parties intéressées, un mois après les communications prescrites « aux deux articles précédents. Ces communications seront consta-« tées par la mention qui devra en être faite au secrétariat de la pré-« fecture, sur le registre spécial dont la tenue est ordonnée par l'ar-« ticle 21 du présent règlement.

« Art. 4. Il sera remis, dans la huitaine, une expédition de l'avis « du préfet au directeur des domaines. Ce dernier, dans un sem-« blable délai, la transmettra à son administration, avec les ob-« servations dont l'avis lui paraîtra susceptible.

« Art. 5. Si le préfet a jugé que les droits de l'État sont de na-« ture à prévaloir devant les tribunaux, l'instance judiciaire sera « engagée ou soutenue par lui, sans qu'il ait besoin d'attendre « l'autorisation du ministre des finances. Il en informera préala-« blement les parties en leur transmettant une copie de son arrêté. « Dans le cas, au contraire, où le préfet aura émis un avis favo-« rable aux adversaires de l'État, il ne pourra leur en donner con-« naissance; mais il en adressera, dans la huitaine, une expédition « au ministre des finances, qui, après avoir consulté l'administra-« tion des domaines, rendra sa décision pour approuver ou rejeter « cet avis.

« Art. 6. L'introduction des instances dans lesquelles la demande « sera formée dans l'intérêt de l'État aura lieu par une assignation

« qui sera donnée à la requête du préfet, poursuite et diligence « du directeur des domaines, et qui contiendra l'exposé sommaire « des moyens à l'appui de la demande.

« Art. 7. Lorsque le préfet, défendeur sur une instance, aura été « assigné, il enverra sans délai au directeur des domaines l'assigna- « tion qu'il aura reçue.

« Art. 8. Le directeur des domaines préparera immédiatement la « rédaction du mémoire qui devra être produit, et le soumettra à « l'approbation du préfet. Il le fera ensuite signifier à la partie « adverse avant l'audience où la cause devra être débattue, et, au « plus tard, quinze jours après la date de l'exploit d'assignation.

« Art. 9. S'il arrivait que les moyens de défense de l'Etat ne « pussent être réunis assez promptement par le directeur des do- « maines, ou qu'il eût été référé de l'affaire au ministre avant la « production du mémoire en défense, le directeur, pour éviter « qu'il ne soit requis défaut contre l'Etat, lors de l'appel de la cause « à l'audience, soumettra à l'approbation du préfet un mémoire « sommaire, contenant la simple énonciation de l'assignation don- « née à cet administrateur, la qualité dans laquelle il agit, et les « conclusions que le premier aperçu de l'affaire donnera lieu de « prendre, sous la réserve de développements de moyens, produc- « tions et nouvelles conclusions s'il y a lieu. Ce mémoire sommaire « sera signifié à la partie et adressé, avant le jour de l'audience, « au ministère public, avec invitation de le déposer sur le bureau « et de réclamer, au nom de l'État, la remise de la cause ou un dé- « lai de production.

« Art. 10. Toutes les fois que l'adversaire défendeur aura fait « signifier sa défense au préfet, le préfet y répondra dans le délai « de huit jours. Lorsque, pendant le cours de l'instance, l'adver- « saire du domaine fera signifier au préfet de nouveaux moyens ou « de nouvelles productions, le préfet répondra dans un pareil délai « de huit jours. Pour assurer l'exécution des dispositions précé- « dentes, le préfet communiquera immédiatement au directeur des « domaines toutes les significations qui lui seront faites, et le direc- « teur des domaines préparera sans délai les réponses.

« Art. 11. La transmission des pièces au ministère public, chargé « de présenter la demande ou la défense de l'Etat d'après les moyens « préparés par les agents du domaine, sera faite par le directeur « qui correspondra avec le chef du ministère public pour régulariser « et accélérer l'instruction des instances.

« Art. 12. Toutes les fois que les adversaires de l'Etat se feront « représenter à l'audience par des avocats et des avoués et que des « plaidoiries devront être prononcées, le préfet pourra, si l'impor- « tance ou la nature de la cause l'exige, choisir, sur la présentation « du directeur des domaines, un avocat pour développer la de- « mande ou la défense de l'Etat et répondre aux moyens de ses

« adversaires. L'avoué qui assistera cet avocat sera également dé-
« signé par le préfet, sur la proposition du directeur des domaines.

« Art. 13. Lorsque le jugement sera rendu, s'il est conforme aux
« conclusions prises au nom de l'Etat, il sera signifié sur-le-champ
« à toutes les parties contre lesquelles il devra être exécuté. En cas
« d'appel par les parties, le préfet devra y défendre sans attendre
« l'autorisation du ministre.

« Art. 14. Si le jugement est contraire aux conclusions prises au
« nom de l'Etat, ou s'il en diffère en quelque point, le directeur
« des domaines, sans attendre que la signification en ait été faite,
« enverra ses observations et son avis au préfet, qui examinera s'il
« y a lieu d'acquiescer au jugement ou d'en interjeter appel. Aus-
« sitôt après avoir reçu l'avis du directeur des domaines, le préfet
« rédigera le sien et les transmettra l'un et l'autre au ministre des
« finances avec une copie du jugement et de l'exploit de significa-
« tion. Le jour même de cette transmission, le préfet en donnera
« avis au directeur des domaines, qui en préviendra immédiate-
« ment son administration. Le ministre des finances, après avoir
« entendu l'administration des domaines, décidera s'il y a lieu d'ac-
« quiescer, de transiger ou d'appeler. Dans le cas où la décision du
« ministre ne parviendrait pas au préfet avant les dix derniers jours
« du délai d'appel, le préfet formera son appel, sauf à s'en désister
« ensuite si la décision du ministre y était contraire.

« Art. 15. Soit que l'appel ait eu lieu de la part de l'adversaire
« du domaine, soit qu'il ait été interjeté au nom de l'Etat, il sera
« procédé de la même manière qu'en première instance pour la ré-
« daction des mémoires, pour les communications entre le préfet et
« le directeur des domaines, pour les significations à faire aux par-
« ties, pour la correspondance avec le ministère public, et, s'il y a
« lieu, pour le choix d'un avocat et d'un avoué, ainsi que pour les
« plaidoiries.

« Art. 16. Lorsque le siége de la Cour d'appel sera dans un autre
« département que celui où l'action aura été primitivement intentée,
« l'affaire sera suivie par l'intermédiaire du directeur des domaines
« résidant près de cette cour, qui agira de concert avec le directeur
« du département dans lequel l'instance aura été engagée.

« Art. 17. Aussitôt que l'arrêt aura été prononcé, il en sera
« donné connaissance par le directeur des domaines placé près de la
« cour, au directeur du département où l'affaire aura été jugée en
« première instance. Ce dernier en informera aussitôt le préfet et se
« concertera avec lui pour assurer et hâter l'exécution, s'il est con-
« forme en toutes ses dispositions aux conclusions prises au nom de
« l'Etat. Si l'adversaire de l'État se pourvoit en cassation, le direc-
« teur des domaines enverra l'arrêt et les pièces au directeur géné-
« ral, qui fera défendre au pourvoi, au nom du préfet de la situa-
« tion des biens, par le ministère de l'avocat de l'administration, et

« sans qu'il soit besoin de l'autorisation préalable du ministre des « finances.

« Art. 18. Lorsque l'arrêt préjudiciera aux intérêts de l'Etat, le « directeur et le préfet donneront immédiatement leur avis sur la « question de savoir s'il y a lieu de se pourvoir en cassation. Le pré- « fet enverra l'un et l'autre avis au ministre des finances avec l'ar- « rêt et les pièces, en prévenant le directeur des domaines de cet « envoi. Celui-ci en donnera aussitôt connaissance à son adminis- « tration. Le ministre des finances, après avoir entendu l'adminis- « tration des domaines, décidera si le pourvoi sera introduit ou si « le domaine acquiescera à l'arrêt. Dans le premier cas, l'affaire « sera suivie devant la Cour de cassation, ainsi qu'il est prescrit à « l'art. 17.

« Art. 19. Lorsqu'il y aura lieu d'agir dans l'intérêt de l'Etat par « la voie de la tierce-opposition ou de la requête civile, ou lorsqu'on « aura exercé ces voies contre l'Etat, le préfet et le directeur des « domaines agiront, pour les communications qu'ils auront à faire, « ainsi qu'il est prescrit pour les instances ordinaires, en se con- « formant au Code de procédure civile pour les formalités dont « l'Etat n'est pas dispensé.

« Art. 20. Dans les causes qui concernent les propriétés de l'Etat « régies par l'administration des forêts ou occupées par quelqu'un « des services publics, les agents supérieurs de ladite administration « ou desdits services, dans chaque département, seront appelés à « concourir à la défense des droits de l'Etat, en remettant au préfet « tous les titres, plans et documents qu'ils pourront avoir par de- « vers eux, ainsi que leurs observations et leur avis; et le tout sera « transmis au directeur des domaines pour qu'il puisse s'en aider « dans la discussion.

« Art. 21. Il sera ouvert, dans chaque préfecture, sous la sur- « veillance du préfet, un registre d'ordre pour y faire mention de « la remise du mémoire adressé à l'autorité administrative par les « parties, aux termes de l'art. 15, tit. III, de la loi du 5 novembre « 1790, ou par le directeur des domaines, en conformité de l'art. 1er « de la présente décision. Ce registre devra, en outre, contenir des « renseignements sur la suite donnée à chaque affaire et l'indica- « tion de tous les actes auxquels elle aura donné lieu depuis son ori- « gine jusqu'à son terme. Indépendamment de l'enregistrement de « leur mémoire, il sera délivré aux parties un récépissé de ce mé- « moire et des pièces y annexées, ainsi que le prescrit l'art. 15 pré- « cité de la loi du 5 novembre 1790. »

Par qui l'État est-il représenté devant les tribunaux administratifs inférieurs ?

Devant les tribunaux inférieurs de l'ordre administratif, l'Etat est représenté par le directeur des domaines du département. C'est en ce sens que la jurisprudence du conseil d'Etat tend à se fixer, bien qu'elle offre encore quelque hésitation et que plusieurs arrêts émanés de cette haute juridiction aient résolu la question en faveur du

préfet. Ce qui nous détermine pour le directeur des domaines, c'est d'une part qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'attribue au préfet, pour les actions administratives de l'Etat, le droit que des dispositions précises lui confèrent pour les actions judiciaires; c'est, d'autre part, que devant le conseil de préfecture, le plus habituellement saisi d'entre tous les tribunaux administratifs inférieurs, le préfet serait obligé de se récuser comme juge pour prendre le rôle de partie, ce qu'il convient d'éviter le plus possible.

Par qui l'est-il devant le conseil d'État?

Devant le conseil d'État, l'État est représenté par le ministre compétent, conformément au règlement du 22 juillet 1806.

Ceux qui veulent intenter contre l'État une action administrative, sont-ils soumis à quelque formalité préalable?

Quant à ceux qui voudraient intenter une action administrative contre l'État, ils ne sont tenus à l'accomplissement d'aucune formalité préalable, pas plus que s'ils voulaient agir administrativement contre un département ou une commune.

Quelles sont les conséquences du défaut d'autorisation?

396. Le défaut d'autorisation emporte nullité. Cette nullité peut être opposée, en tout état de cause, jusqu'à l'arrêt définitif ou jusqu'au jugement en dernier ressort, soit par l'adversaire de la partie soumise à l'autorisation, soit par cette partie elle-même; mais l'adversaire de la partie soumise à l'autorisation ne peut s'en prévaloir pour la première fois devant la Cour de cassation, tandis que cette partie elle-même le peut, à moins qu'elle n'ait préféré user de la requête civile conformément à l'art. 481 du Code de procédure. Il faut bien ici lui reconnaître le droit d'option entre la requête civile et le pourvoi en cassation, quoique en règle générale la violation des formes prescrites à peine de nullité ne donne lieu qu'à requête civile ou qu'à recours en cassation, suivant que la nullité n'a point été proposée ou, au contraire, l'a été devant les juges du fond. Mais dans le cas particulier dont il s'agit, cette distinction est inconciliable avec la jurisprudence qui admet les parties qui doivent être pourvues d'autorisation à se prévaloir *pour la première fois* devant la cour suprême du défaut d'autorisation; ce qui ne permet point de limiter l'ouverture à cassation fondée sur ce motif au seul cas où la nullité aurait déjà été proposée et rejetée en première instance et en appel.

Quelles sont celles du refus d'autorisation?

Le refus d'autorisation élève une fin de non-recevoir insurmontable, nonobstant toutes délibérations contraires des conseils municipaux ou des conseils d'administration.

Quelles sont celles du défaut de mémoire préalable?

Le défaut de présentation du mémoire préalable emporte nullité; mais cette nullité est couverte par la défense, au fond, au nom de la partie dans l'intérêt de laquelle le préliminaire est prescrit.

Quelle est en cette manière la part de l'autorité judiciaire et celle de l'autorité administrative?

Il résulte de ce que nous venons de dire que c'est le tribunal saisi de la contestation qui peut et doit apprécier les conséquences du défaut ou du refus d'autorisation, et celles du défaut de présentation du mémoire préalable. Ce tribunal est parfaitement libre dans cette appréciation, puisqu'aux termes de l'art. 3 de l'ordonnance

royale du 1er juin 1828, ne donne lieu au conflit, ni le défaut d'autorisation, de la part du conseil de préfecture, lorsqu'il s'agit de contestations judiciaires dans lesquelles les communes ou les établissements publics sont parties, ni le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires. Mais l'autorité judiciaire serait incompétente pour interpréter en cas de doute, et à plus forte raison pour annuler l'acte d'autorisation qui lui serait représenté, quelle que fût l'irrégularité dont il pourrait être entaché. Son incompétence, à cet égard, n'est que l'application des principes généraux sur le contentieux administratif.

Quelle est la mission du conseil de préfecture relativement aux main-levées que peuvent avoir à donner les receveurs des établissements de charité?

397. La principale attribution délibérative des conseils de préfecture concerne les autorisations de plaider; mais elle n'est pas la seule. Le décret du 11 thermidor an XII leur en a conféré une autre du même ordre relativement aux main-levées d'oppositions formées, ou d'inscriptions prises pour la conservation des droits des pauvres et hospices. Aux termes de ce décret, les receveurs des établissements de charité ne peuvent, dans les cas où elle ne serait point ordonnée par les tribunaux, donner main-levée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres et des hospices, ni consentir aucune radiation, changement ou limitation d'inscriptions hypothécaires, qu'en vertu d'une décision spéciale du conseil de préfecture, prise sur une proposition formelle de l'administration et l'avis du comité consultatif établi près de chaque arrondissement, en exécution de l'arrêté du 7 messidor an IX.

Tandis que, conformément au décret précité, l'autorisation de main-levée, pour les hospices et bureaux de bienfaisance, doit émaner du conseil de préfecture, elle est donnée pour les communes par le préfet en conseil de préfecture, en vertu de l'ordonnance royale du 15 juillet 1840, ainsi que nous l'avons dit dans la précédente section, en énumérant les divers cas où le préfet statue en conseil de préfecture sur des matières purement administratives. Cette différence constitue une anomalie qu'il est difficile de justifier rationnellement, mais qui s'explique peut-être par la nécessité de respecter la règle générale établie dans l'art. 29 de la loi du 18 juillet 1837, et prescrivant l'approbation, par le préfet, des délibérations des conseils municipaux : une simple ordonnance ne pouvant déroger à cette règle, on s'est borné, pour le cas particulier, à la rapprocher le plus possible des termes du décret du 11 thermidor an XII.

SECTION IV.

DES ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN GÉNÉRAL.

SOMMAIRE.

398. Origine et progrès des attributions contentieuses des conseils de préfecture.
399. Caractères de leur juridiction.
400. Leur ressort territorial.
401. Principaux objets de leur compétence.

De quelle manière furent données aux conseils de préfecture les attributions contentieuses qu'ils tiennent de la loi du 28 pluviôse an VIII ?

398. Les principales attributions contentieuses des conseils de préfecture remontent à la loi même qui les a institués. Comme nous l'avons fait remarquer en exposant l'origine de ces conseils, la loi du 28 pluviôse an VIII les avait surtout créés pour les préposer au jugement du contentieux administratif. Dans l'intention du législateur de cette époque, ils devaient être, pour cet ordre de matières, les juges ordinaires et de droit commun du premier degré. Le passage de l'exposé des motifs que nous avons rapporté sous le n° 364 ne permet aucun doute sur ce point; mais, ainsi que nous l'avons dit au même numéro, le fait ne répondit pas à l'intention, la lettre fut en désaccord avec l'esprit. Le texte de la loi du 28 pluviôse an VIII ne conféra point aux conseils de préfecture la qualité qu'annonçait l'exposé des motifs. Tout au contraire l'art. 4, procédant par voie d'énumération, leur attribua seulement la connaissance de certains litiges administratifs relativement aux contributions directes, aux travaux publics, à la grande voirie, aux domaines nationaux.

De quelle manière leur ont été données leurs autres attributions contentieuses ?

Des lois ultérieures étendirent leurs attributions en plaçant beaucoup d'autres matières dans leur compétence. C'est ainsi, notamment, que les deux lois du 29 floréal an X leur donnèrent une juridiction répressive pour les contraventions aux règlements de grande voirie et à la police de roulage; que les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 les investirent de la connaissance de certaines réclamations électorales. Mais ni ces lois, ni aucune autre ne leur défèrent, en principe, l'ensemble du contentieux administratif. En fait, les conseils de préfecture sont appelés à connaître d'une grande partie de ce contentieux, mais toujours, et pour chaque cas, en vertu d'une attribution expresse et spéciale.

Quel est le double caractère de la juridiction des conseils de préfecture ?

399. Les conseils de préfecture sont des tribunaux administratifs, exceptionnels ou d'attribution, puisqu'il faut pour les saisir un texte exprès et spécial. Ils sont des tribunaux inférieurs, puisqu'ils ne statuent jamais qu'à la charge d'appel, sauf peut-être en un seul cas. Ce cas, au sujet duquel nous donnerons les développe-

ments nécessaires, en traitant des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, est celui prévu par l'art. 6 de la loi du 13 avril 1850 et concerne les recours formés devant les conseils de préfecture contre les décisions des conseils municipaux en matière d'assainissement de logements insalubres.

400. Chaque conseil de préfecture a pour ressort territorial le département où il siége. Sa compétence, dans l'étendue de ce ressort, est déterminée, non par le caractère de l'action ou le domicile des parties, mais par la situation des lieux. En règle générale, la demande doit être portée devant le conseil de préfecture du département où se sont passés les actes qui font l'objet de la réclamation. Si ces actes ont été accomplis dans plusieurs départements, la compétence dépendra de celui qui pourra être considéré comme principal par rapport aux autres. Souvent, en pareil cas, pour éviter toute difficulté, on fait attribution expresse de juridiction en faveur de l'un des conseils de préfecture intéressés. Si cette attribution a eu lieu, elle devra être suivie.

Quel est le ressort territorial de chaque conseil de préfecture, et comment se détermine sa compétence relativement à ce ressort ?

401. Les matières contentieuses dont la connaissance appartient aux conseils de préfecture sont très-nombreuses et très-diverses. Pour en omettre le moins possible, nous rattacherons la compétence de ces conseils aux grandes divisions suivantes : les contributions, les travaux publics, la voirie, le domaine national, les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, les servitudes militaires, les marchés de fournitures, les mines, l'administration communale, la comptabilité publique, les élections. De ces onze divisions, les quatre premières comprennent les cas prévus par la loi du 28 pluviôse an VIII, dans le même ordre où cette loi les énumère. Quant aux sept dernières, elles embrassent les cas sur lesquels des lois ou des règlements ultérieurs ont statué, et que nous avons essayé de classer suivant leur importance relative, par le nombre d'intérêts qu'ils concernent et par la fréquence des réclamations qu'ils soulèvent.

Quelles sont les grandes divisions des matières contentieuses sur lesquelles prononcent les conseils de préfecture ?

SECTION V.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS.

SOMMAIRE.

402. Principe de compétence en matière de contributions.
403. Division de cette section.

402. Comme nous l'avons dit au troisième livre, en traitant des attributions des conseils généraux de département, les contributions publiques se divisent en deux grandes classes : les contributions di-

Quelle est la règle qui préside au partage de juridictions, en matière de contributions?

rectes, perçues au moyen d'un rôle nominatif; les contributions indirectes, perçues sans rôle nominatif et par application d'un tarif fixé par la loi. Les unes et les autres peuvent donner lieu à réclamations contentieuses, de la part des contribuables. Ces réclamations doivent être portées devant les tribunaux administratifs, s'il s'agit de contributions directes; devant les tribunaux judiciaires, s'il s'agit de contributions indirectes. Tel est le principe de compétence au sujet des contributions, principe qui ne souffre que de rares exceptions, encore plus apparentes que réelles, ainsi qu'on le verra bientôt.

Pourquoi la compétence n'est-elle pas la même pour les contributions directes et pour les contributions indirectes ?

La raison de la différence que nous venons de signaler entre les contributions directes et les contributions indirectes, c'est que les premières placent entre la loi et le contribuable un acte administratif intermédiaire, le rôle nominatif, dont toute réclamation tend à obtenir la rectification ou l'interprétation; tandis que les secondes laissent le contribuable directement aux prises avec le tarif; c'est-à-dire avec la loi qu'il prétend avoir été mal appliquée à son égard. Cela étant ainsi, les principes généraux sur la séparation des deux juridictions conduisaient naturellement à investir la juridiction administrative du contentieux des contributions directes, et la juridiction judiciaire de celui des contributions indirectes. La loi est donc ici en parfait accord avec la théorie.

Comment s'expliquent les dérogations apparentes à la règle de compétence en matière de contributions indirectes ?

Nous venons de dire que le principe de la compétence judiciaire, en matière de contributions indirectes, était dans l'existence d'un tarif établi par la loi, jointe à l'absence d'acte administratif intermédiaire. Toutes les fois, en effet, que la contestation porte sur l'application du tarif, la connaissance en appartient invariablement à l'ordre judiciaire. Mais si le tarif n'étant pas en cause, il s'agit de statuer sur les difficultés auxquelles peuvent donner lieu les actes administratifs autorisés ou prescrits pour certaines perceptions, la compétence administrative se trouve dans ses conditions naturelles d'exercice. C'est ainsi que, pour l'octroi de navigation intérieure, la loi du 30 floréal an X confère au conseil de préfecture la décision des contestations relatives au paiement de ce droit, c'est-à-dire à l'existence et à la régularité du paiement. C'est ainsi encore que, pour les droits sur les boissons, l'art. 78 de la loi du 28 avril 1816 charge le préfet en conseil de préfecture de fixer l'équivalent du droit de vente en détail, en cas de discord entre la régie et les débitants qui demandent l'abonnement. Ces dispositions, et autres semblables, loin de déroger à la règle que nous avons posée, ne font que la confirmer et en préciser le sens.

Quels sont les tribunaux administratifs, auxquels a été dévolu le contentieux des contributions directes?

403. Les tribunaux administratifs compétents au sujet des contributions directes sont les conseils de préfecture. Nous sommes ainsi naturellement conduit à traiter des contributions directes et du contentieux les concernant, et, pour mieux mettre en relief les

principes de cette matière par voie de comparaison et de contraste, à exposer aussi les règles de fond et de compétence à l'égard des contributions indirectes. Tels sont le motif et l'objet de la division de cette section.

§ 1er.

Des contributions directes et du contentieux les concernant.

SOMMAIRE.

404. Renvoi pour les contributions directes proprement dites.
405. Énumération des autres contributions directes.
406. Impôt sur les biens de main-morte.
407. Impôt sur les chevaux et voitures.
408. Compétence du conseil de préfecture en matière de contributions directes.
409. Genre de réclamations dont il connaît.
410. Qualité que doit avoir le demandeur.
411. Conséquences de l'attribution faite au conseil de préfecture.
412. Compétence du conseil de préfecture en matière cadastrale.
413. Compétence du conseil de préfecture relativement aux mutations de cotes.
414. Compétence du conseil de préfecture par rapport aux percepteurs.

404. Les contributions directes proprement dites sont au nombre de quatre : la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, la contribution des portes et fenêtres et la contribution des patentes. Nous avons donné les notions concernant chacune d'elles sous les nos 257 à 260, auxquels il nous suffit ici de renvoyer.

Quelles sont les contributions directes proprement dites ?

405. Indépendamment des contributions directes proprement dites, il existe un assez grand nombre d'impôts moins généraux, qui leur sont assimilés quant au mode de perception et de recouvrement, qui se perçoivent aussi à l'aide d'un rôle nominatif, et dont le recouvrement est confié aux mêmes agents. Les principaux d'entre ces impôts particuliers, assimilés aux contributions directes, sont les suivants :

Quels sont les principaux impôts assimilés aux contributions directes ?

1° La taxe annuelle sur les biens de main-morte (loi du 20 février 1849);

2° La contribution annuelle sur les chevaux et voitures (loi du 2 juillet 1862) ;

3° Les redevances annuelles sur les mines, l'une fixe d'après l'étendue de la concession, l'autre proportionnelle aux produits (loi du 21 avril 1810, et décret du 6 mai 1811);

4° Les droits de vérification périodique des poids, mesures et instruments de pesage (ordonnance royale du 17 avril 1839);

5° Les contributions imposées par le gouvernement sur les bains,

fabriques et dépôts d'eaux minérales, pour subvenir aux traitements des médecins inspecteurs desdits établissements (loi du 25 juin 1841, art. 30);

6° Les contributions spéciales, destinées à subvenir aux dépenses des bourses et chambres de commerce (loi du 28 ventôse an IX, art. 4; ordon. royale du 21 décembre 1815; loi du 25 mars 1817, art. 132);

7° Les taxes imposées pour les travaux d'entretien, réparation ou reconstruction des digues, et pour le curage des canaux et rivières non navigables (loi du 14 floréal an XI, art. 3 et 4);

8° Les taxes d'arrosage autorisées par le gouvernement, soit au profit de concessionnaires de canaux d'irrigation, soit au profit d'associations de propriétaires intéressés (loi des finances du 23 juin 1857, art. 25);

9° Les taxes pour travaux de desséchement des marais (loi du 16 septembre 1807, art. 1 et 46; décret du 15 février 1811, art. 12 et 13; décret du 21 février 1814, art. 23 et 27);

10° Les prestations en nature pour les chemins vicinaux, prestations exigibles en argent, si le contribuable n'a pas opté pour l'acquittement en nature dans les délais prescrits (loi du 21 mai 1836, art. 2, 3 et 4; loi du 28 juillet 1824, art. 5);

11° La rétribution mensuelle imposée par le conseil municipal aux élèves de l'école primaire communale, pour subvenir au traitement de l'instituteur, rétribution connue sous le nom de rétribution *scolaire* (loi du 15 mars 1850, art. 37 et 41; loi du 28 juin 1833, art. 14);

12° La taxe municipale sur les chiens (loi du 2 mai 1855, art. 6);

13° Les taxes d'établissement de trottoirs, conformément à la loi du 7 juin 1845, les taxes d'affouage et autres cotisations municipales, parce qu'elles sont perçues au moyen d'un rôle nominatif, et bien qu'aucune loi ne les ait formellement assimilées, quant à la compétence, aux contributions directes d'un caractère général;

14° Les taxes imposées à l'effet de mettre les villes à l'abri des inondations (loi du 28 mai 1858).

Nous n'avons compris, dans cette énumération, ni la rétribution dite *universitaire*, établie par les décrets des 17 mars, 17 septembre 1808 et 15 novembre 1811 sur les élèves des colléges, des institutions et des pensions, parce qu'elle a été supprimée par l'art. 14 de la loi du 4 août 1844; ni le droit annuel imposé aux chefs d'institution et aux maîtres de pension par le décret du 17 septembre 1808, parce qu'il a été supprimé depuis la loi de finances du 7 août 1850.

Parmi les divers impôts ci-dessus énumérés, les seuls qui, à raison de leur importance, exigent quelques développements particuliers, sont la taxe sur les biens de main-morte et la contribution sur les chevaux et voitures.

Digitized by Google

406. La taxe annuelle sur les biens de main-morte a été expressément établie pour représenter les droits de transmission entre-vifs et par décès, dont ces biens ne sont pas susceptibles à raison de la qualité et du caractère de leurs propriétaires. Elle est donc, à leur égard, une sorte d'équivalent de l'impôt des mutations. Elle a été créée par la loi du 20 février 1849.

En quoi consiste l'impôt sur les biens de main-morte, quelle est la loi qui l'a établi et quels en sont les caractères?

Aux termes de l'art. 1er de cette loi, la taxe dont il s'agit frappe les biens immeubles, passibles de la contribution foncière, appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et tous établissements publics légalement autorisés.

Quels sont les biens qui en sont frappés?

Il résulte de cette disposition : 1° que, parmi les biens de main-morte, les seuls qu'atteigne la taxe sont ceux qui réunissent la double condition d'être immeubles et d'être passibles de la contribution foncière, ce qui exclut notamment toutes les dépendances du domaine public départemental et communal; 2° que les biens productifs de l'Etat en sont affranchis, quoique passibles de la contribution foncière, l'Etat ne se trouvant pas compris dans l'énumération limitative que le législateur a eu soin de faire; 3° que pour y être soumis, les biens doivent appartenir aux personnes civiles désignées, ou en pleine propriété, ou au moins en nue-propriété; ceux dont elles n'auraient que l'usufruit ne rentrant, ni dans le texte, ni dans les motifs de la loi.

En vertu de l'art. 1er de la loi du 20 février 1849, la taxe sur les biens de main-morte est calculée à raison de soixante-deux centimes et demi pour franc du principal de la contribution foncière. D'après la jurisprudence du conseil d'Etat, le calcul a lieu sur la moitié seulement du principal de la contribution foncière, pour les fonds dont la personne civile assujettie n'a que la nue-propriété. La loi prenant exclusivement pour base le principal de la contribution foncière, il s'ensuit que la taxe sur les biens de main-morte n'est pas susceptible d'être grevée de centimes additionnels.

Quelle en est la quotité?

L'art. 2 de la loi du 20 février 1849 porte que les formes prescrites pour l'assiette et le recouvrement de la contribution foncière seront suivies pour l'établissement et la perception de la taxe sur les biens de main-morte. Par conséquent, cette taxe est par cela même déclarée impôt de répartition, et placée à ce titre dans les attributions de la commission des répartiteurs de chaque commune.

Est-ce un impôt de répartition ou un impôt de quotité?

407. La contribution annuelle sur les chevaux et voitures est un des moyens imaginés pour atteindre la richesse mobilière qui, dans l'état actuel de notre législation, supporte beaucoup moins de charges publiques que la propriété foncière. C'est la loi du 2 juillet 1862 qui l'a établie; mais le principe en a été évidemment emprunté à la loi des 13 janvier-18 février 1791 qui avait créé, sous le nom de

En quoi consiste l'impôt sur les chevaux et voitures, quelle est la loi qui l'a établi, et quelle en est l'origine historique?

taxe à raison des chevaux et voitures, ainsi qu'on l'a vu sous le n° 258, une contribution très-analogue à celle nouvellement instituée.

Quels sont les chevaux et voitures qui en sont passibles?

En vertu de l'art. 4 de la loi du 2 juillet 1862, la contribution est perçue par chaque voiture attelée et pour chaque cheval affecté au service personnel du propriétaire ou au service de sa famille. Plusieurs exemptions sont prononcées par la loi. La plus importante a pour objet les chevaux et voitures employés exclusivement ou en partie au service de l'agriculture ou d'une profession quelconque donnant lieu à l'application de la patente.

Comment en est réglé le tarif?

Le tarif, d'après lequel cette contribution est établie, résulte de l'art. 5 de la loi précitée du 2 juillet 1862. Ce tarif soumet à une taxe plus élevée les voitures à quatre roues que celles à deux roues, et proportionne le droit au chiffre de la population de chaque commune, dans la mesure et suivant les distinctions qui s'y trouvent fixées.

Est-ce un impôt de répartition ou un impôt de quotité?

L'art. 11 de la loi de 1862 porte que l'état-matrice destiné à servir de base à la confection du rôle est rédigé par le contrôleur des contributions directes, de concert avec le maire et les répartiteurs. Cette disposition prouve que la nouvelle contribution est considérée comme impôt de répartition, et placée à ce titre dans les attributions de la commission des répartiteurs.

Le produit en profite-t-il tout entier à l'Etat?

En vue d'intéresser les communes au recouvrement de la taxe sur les chevaux et les voitures, le législateur leur a attribué un dixième du produit de cet impôt, déduction faite des cotes ou portions de cotes dont le dégrèvement aura été accordé. C'est donc une taxe, en partie générale et en partie municipale.

Quelles sont les lois qui ont établi la compétence du conseil de préfecture en matière de contributions directes?

408. Le contentieux des contributions directes appartient au conseil de préfecture. Aux termes du premier alinéa de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il prononce sur les demandes des particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes. En vertu de l'art. 28 de la loi du 21 avril 1832, il est appelé à connaître des demandes en réintégration au rôle.

Pour donner de ces textes une explication complète, il convient d'examiner successivement à quelle nature de contributions, à quel genre de réclamations, à quelle classe de demandeurs s'applique la compétence du conseil de préfecture.

N'est-il compétent que pour les quatre contributions directes proprement dites?

La compétence du conseil de préfecture a lieu, non-seulement pour l'impôt foncier, pour l'impôt personnel et mobilier, pour l'impôt des portes et fenêtres, et pour l'impôt des patentes, c'est-à-dire pour les quatre contributions directes proprement dites; mais aussi pour tous les autres impôts moins généraux qui leur sont assimilés, et que nous avons précédemment énumérés. Toutes les fois que la perception se fait au moyen d'un rôle nominatif, l'impôt est direct

et tombe par conséquent sous la juridiction du conseil de préfecture. Il est compétent ou incompétent, suivant qu'il existe ou n'existe point de rôle nominatif.

409. Les réclamations qui peuvent être formées en matière de contributions directes se divisent en deux grandes classes : celles qui ont pour objet la réintégration au rôle et celles qui tendent à la suppression ou à la diminution de la cote, c'est-à-dire de la somme pour laquelle le réclamant est porté au rôle. Les premières, qui auront lieu fort rarement et qui n'offraient d'intérêt usuel que par leur corrélation avec les droits politiques, lorsque la loi constitutionnelle attachait d'une manière absolue l'exercice de ces droits à la qualité de contribuable, seraient cependant susceptibles de se présenter encore aujourd'hui, l'éligibilité aux conseils de département et d'arrondissement étant attribuée, à défaut de domicile, à la qualité de contribuable du département ou de l'arrondissement, et les fonctions de maire ou d'adjoint ne pouvant être déférées qu'aux citoyens inscrits, dans la commune, au rôle de l'une des quatre contributions directes. Les secondes reçoivent le nom générique de demandes en dégrèvement.

Comment se divisent les réclamations en matière de contributions directes? — Qu'entend-on par demandes en réintégration au rôle, et par demandes en dégrèvement?

Les demandes en dégrèvement se subdivisent en deux catégories : celles en *décharge ou réduction* et celles en *remise ou modération*. Il y a entre la décharge et la réduction la même différence qu'entre la remise et la modération. Décharge et remise signifient un dégrèvement total, tandis que réduction et modération ne comportent qu'un dégrèvement partiel; mais le principe du dégrèvement sépare ce que la quotité rapproche, et rapproche ce que la quotité sépare. Les demandes en décharge et celles en réduction sont, les unes et les autres, fondées sur un *droit*. Les demandes en remise et celles en modération sont, les unes et les autres, fondées sur un *simple intérêt*. En effet, celui qui réclame à fins de décharge ou réduction soutient qu'il avait droit ou de n'être pas cotisé, ou de l'être à une somme inférieure. Celui, au contraire, qui réclame à fins de remise ou modération ne conteste ni l'existence ni la quotité de son obligation; mais, s'appuyant sur des considérations d'humanité, sur son intérêt lésé, il s'adresse à la bienveillance de l'administration pour obtenir un dégrèvement total ou partiel. Par exemple, en matière d'impôt foncier, il y a demande en décharge, lorsqu'un contribuable poursuit sa radiation du rôle pour un immeuble dont il a cessé d'être propriétaire ou qui a été détruit par une cause quelconque; demande en réduction, lorsqu'il prétend avoir été surtaxé et qu'il rappelle l'administration à l'égalité proportionnelle; demande en remise, lorsqu'il invoque des accidents calamiteux qui ont anéanti tous les fruits ou revenus de sa propriété; demande en modération, lorsque ces accidents calamiteux n'ont amené qu'une perte partielle.

Comment se subdivisent les demandes en dégrèvement? — Qu'entend-on par demandes en décharge ou réduction, par demandes en remise ou modération?

Quelle est la compétence pour chacune de ces classes de demandes ?

De ces diverses classes de demandes, celles en réintégration au rôle sont portées devant le conseil de préfecture, en vertu de l'article 28 de la loi du 21 avril 1832 ; celles en décharge ou réduction lui sont aussi soumises, aux termes du paragraphe précité de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ; celles en remise ou modération, n'étant fondées que sur un simple intérêt, rentrent dans la compétence de la juridiction administrative gracieuse, et doivent par conséquent être portées devant le préfet.

En quoi les résultats des demandes en décharge ou réduction diffèrent-ils de ceux des demandes en remise ou modération ?

Ce n'est pas seulement par leur principe et par la juridiction appelée à en connaître, c'est aussi par leurs résultats que les demandes en décharge ou réduction diffèrent de celles en remise ou modération. Les remises ou modérations constituent pour l'Etat une perte véritable, quoique prévue et limitée d'avance ; puisqu'il y est pourvu au moyen des fonds de non-valeurs ; tandis que les décharges ou réductions ne tombent au compte des fonds de non-valeurs que lorsqu'elles ont été prononcées sur les impôts de quotité, ou parmi ceux de répartition, sur celui des portes et fenêtres, parce qu'il était de quotité dans l'origine. Si elles l'ont été sur les autres impôts de répartition, le montant auquel elles s'élèvent est réparti l'année suivante, par voie de surimposition, entre les autres contribuables de la commune, conformément à l'article 14 de l'arrêté du 24 floréal an VIII, et c'est avec les deniers provenant de cette recette additionnelle que le percepteur rembourse ceux au profit de qui elles ont eu lieu.

Qu'entend-on par particuliers dans le sens de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ?

410. Aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture n'est compétent que pour les demandes formées par des *particuliers*. Cette disposition exclut de sa connaissance les demandes en réduction de contingent formées au nom des communes, des arrondissements et des départements. On sait que celles des communes sont jugées par le conseil général, après avoir été soumises au conseil d'arrondissement ; que celles des arrondissements sont directement portées devant le conseil général, et que le pouvoir législatif peut seul statuer sur celles des départements. Ce sont ces diverses classes de demandes que le législateur a voulu soustraire à la juridiction du conseil de préfecture. Toutes autres demandes en décharge ou réduction sont de la compétence de ce conseil. Par conséquent, devront lui être soumises, non-seulement les demandes de ce genre formées par des particuliers proprement dits, mais aussi celles formées par des personnes civiles de tout ordre, établissements publics, communes, départements, l'Etat lui-même, dans les cas où il est passible de l'impôt.

Quelles sont les conséquences que la jurisprudence a tirées de l'attribution faite aux conseils de préfecture en matière de contributions directes ?

411. De l'attribution faite au conseil de préfecture, par la loi du 28 pluviôse an VIII, pour les demandes en décharge ou réduction, il découlait naturellement que la compétence de ce conseil devait s'étendre à toutes les contestations concernant l'obligation du rede-

Digitized by Google

vable. Cette conséquence a été formellement admise par la jurisprudence du conseil d'État.

Il résulte de cette jurisprudence que le conseil de préfecture connaît :

1° De la régularité et de la force libératoire des quittances délivrées par les percepteurs aux contribuables ;

2° De la régularité de la confection des rôles, et de toutes les questions de formes qui s'y rattachent, telles notamment que leur formule exécutoire et leur publication dans la commune ;

3° De la régularité des actes préalables aux poursuites et des actes de poursuite eux-mêmes, jusqu'au commandement exclusivement, ce qui comprend l'avertissement, la sommation sans frais, la contrainte et la garnison collective ou individuelle ; le commandement, la saisie et la vente formant la série des poursuites judiciaires qui, en règle générale, ne doivent commencer qu'après épuisement des poursuites administratives ;

4° De la qualité des agents, soit du recouvrement, soit des poursuites administratives ;

5° De la liquidation et du recouvrement des frais, même pour les actes de poursuites formant la série judiciaire ; les frais de poursuites, en matière de contributions directes, étant fixés dans les tarifs arrêtés par les préfets, en vertu de l'article 51 de la loi du 15 mai 1818, c'est-à-dire dans des actes administratifs dont l'interprétation fait l'objet de la contestation.

Le conseil de préfecture connaît de toutes ces questions, non-seulement vis à vis du redevable lui-même ; mais encore vis à vis des tiers qui sont personnellement obligés avec lui envers le trésor.

Quels sont les tiers qui sont justiciables des conseils de préfecture en matière de contributions directes ?

Ces tiers personnellement obligés par la loi envers le trésor sont les suivants :

1° Les fermiers ou locataires, pour la contribution foncière des biens qu'ils ont pris à ferme ou à loyer (loi du 3 frimaire an VII, art. 147) ;

2° Tous receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs, et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilége du trésor public, pour les contributions des redevables, mais seulement jusqu'à concurrence des fonds dont ils sont eux-mêmes débiteurs, ou qui se trouvent entre leurs mains (loi du 12 novembre 1808, art. 2) ;

3° Les propriétaires, et, à leur place, les principaux locataires, pour la contribution personnelle et mobilière de leurs locataires, en cas de déménagement de ceux ci, sans qu'il en ait été donné avis au percepteur, ou qu'il ait été dressé procès-verbal de déménagement furtif (loi du 21 avril 1832, art. 22-23).

Dans quelles limites les conseils de préfecture sont-ils compé-

Relativement à ces diverses classes de tiers, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur le principe même et sur

tents à l'égard de ces tiers?

l'étendue de leur obligation envers le trésor, puisque des contestations de ce genre se rattachent toujours au rôle en vertu duquel ils sont poursuivis. La juridiction judiciaire ne deviendrait compétente qu'autant que ces tiers contesteraient en leur personne la qualité à raison de laquelle la garantie a été établie.

Quelles sont les opérations cadastrales qui peuvent donner lieu à des réclamations contentieuses?

412. Nous avons exposé, sous le n° 257, l'ensemble des diverses opérations, d'art ou d'administration, qui concourent à former le cadastre. Des trois opérations administratives qui composent l'expertise, il en est une, la classification qui, n'étant qu'une mesure d'ordre et n'atteignant aucun droit privé, ne peut évidemment être attaquée par voie contentieuse. Le tarif des évaluations n'est susceptible de l'être par cette voie, aux termes de l'art. 81 du règlement du 15 mars 1827, que dans le cas d'un propriétaire qui posséderait, à lui seul, la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture, parce qu'alors l'évaluation se confond véritablement avec le classement. Quant au classement, il peut être l'objet de réclamations contentieuses de la part de tout propriétaire, en vertu de l'art. 9 de l'ordonnance royale du 3 octobre 1821; mais d'après l'article 80 du règlement du 15 mars 1827, la réclamation n'est recevable qu'autant qu'elle est fondée sur la comparaison avec les types ou étalons choisis pour chaque classe.

Devant qui sont portées ces réclamations?

Toute réclamation contentieuse contre les opérations cadastrales, n'étant, au fond, qu'une demande en réduction des cotes de contribution foncière, c'est devant le conseil de préfecture qu'elle doit être portée. Telle est la disposition expresse de l'art. 10 de l'ordonnance royale du 3 octobre 1821, cet article renvoyant, pour l'instruction et le jugement, aux formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII, pour les demandes en décharge ou réduction.

Qu'entend-on par mutation de cote?

413. On appelle *mutation de cote* le changement qui consiste à substituer le nom d'une personne à celui d'une autre sur le rôle nominatif des contribuables. L'autorité chargée de prononcer sur les demandes qui tendent à faire opérer ce changement, n'est pas la même pour toutes les contributions directes indistinctement.

Quel est le juge des demandes en mutation de cotes foncières?

Pour la contribution foncière, c'était l'administration municipale de canton qui était appelée à statuer, sauf appel à l'administration centrale du département, sur les demandes en mutation de cote, aux termes des art. 5 et 6 de la loi du 2 messidor an VII. L'art. 2 de l'arrêté du 24 floréal an VIII en charge le conseil de préfecture qui, depuis lors, a toujours conservé cette attribution.

Devant qui doivent être portées les demandes en mutation de cotes personnelles-mobilières?

Pour la contribution personnelle et mobilière, aucun texte législatif ou réglementaire ne désignant l'autorité devant laquelle doivent être portées les demandes en mutation de cote, la jurisprudence du conseil d'État a conclu de ce silence que ni les conseils de préfecture, ni les préfets ne sont compétents pour en connaître. Il

résulte de cette jurisprudence que l'administration des contributions directes a seule qualité pour y faire droit, et qu'aucun recours contentieux n'est ouvert contre ses décisions. En ce point, la législation présente une lacune regrettable, mais certaine.

Quel est le juge des demandes en mutation de cotes de portes et fenêtres ?

La même lacune avait longtemps existé pour la contribution des portes et fenêtres ; mais elle a été comblée par l'art. 13 de la loi de finances du 8 juillet 1852, qui a rendu applicables à la contribution des portes et fenêtres les dispositions de la loi du 2 messidor an VII et de l'arrêté du 24 floréal an VIII, concernant les mutations de cote en matière de contribution foncière. Par conséquent, c'est le conseil de préfecture qui est juge des demandes en mutation de cote, pour la contribution des portes et fenêtres comme pour la contribution foncière.

Quel est le juge des demandes en mutation de cotes des patentes?

Quant à la contribution des patentes, c'est par arrêtés du préfet que les mutations de cotes sont réglées, aux termes de l'article 23, § 2 de la loi du 25 avril 1844.

Résumé.

De l'exposé qui précède, il résulte que le conseil de préfecture n'est compétent pour statuer sur les demandes en mutations de cotes, que pour la contribution foncière et pour celle des portes et fenêtres. C'est le préfet qui les juge en matière de patentes, et, par rapport à la contribution personnelle-mobilière, elles ne peuvent être adressées qu'à l'administration des contributions directes, et par voie purement gracieuse. La législation, à cet égard, manque donc complétement d'unité et d'harmonie.

Quel est le principe de la compétence des conseils de préfecture, par rapport aux percepteurs ?

414. La compétence des conseils de préfecture, par rapport aux percepteurs, n'est que la conséquence de celle que la loi de l'an VIII leur a donnée relativement aux demandes en décharge ou réduction formées par des particuliers. Chaque percepteur étant responsable de la rentrée des contributions dont le recouvrement lui est confié, il est de son intérêt d'obtenir la décharge des cotes indûment imposées. Cela est aussi dans l'intérêt de l'Etat qui acquiert ainsi les bénéfices de la réimposition sur les rôles de l'année suivante, et dans celui des contribuables qui, au lieu de former personnellement leur demande en décharge, peuvent se borner à prier le percepteur de les comprendre dans son état des cotes indûment imposées.

Quelle a été la législation en cette matière, et quelle est-elle aujourd'hui ?

Tous ces avantages réunis avaient fait poser en principe, dans l'art. 97 de l'instruction ministérielle du 17 juin 1840, que les cotes indûment imposées, par suite d'événements survenus entre l'époque de la confection des rôles et le 1er janvier de l'année à laquelle ils s'appliquent, seraient allouées en décharge, au nom des contribuables, sur la demande des percepteurs, et qu'à cet effet, les percepteurs devraient dresser des états énonciatifs et détaillés de ces cotes dans les trois mois des rôles, c'est-à-dire dans le même délai qui est accordé aux particuliers pour former leur demande en décharge ou réduction, comme nous le verrons en traitant de la procédure

Digitized by Google

devant les conseils de préfecture. Il résultait clairement de cette disposition que les demandes collectives en décharge formées, au nom des contribuables, par les percepteurs devaient être soumises aux conseils de préfecture, à l'exemple des demandes individuelles en décharge formées par les particuliers; mais le conseil d'Etat, après avoir d'abord admis la compétence des conseils de préfecture dans ce cas, refusa ensuite de la reconnaître et la jugea incompatible avec le texte de la loi de l'an VIII, qui ne les appelle à statuer, en matière de contributions directes, que sur les demandes formées *par des particuliers*. C'est pour faire cesser les fâcheux effets de cette jurisprudence que fut écrit l'art. 6 de la loi de finances du 3 juillet 1846, qui légalisa définitivement la disposition de l'instruction ministérielle de 1840, en statuant que les conseils de préfecture prononceraient sur les états des cotes indûment imposées, dressés par les percepteurs dans les trois mois de la publication des rôles. Désormais la compétence des conseils de préfecture ne pouvait être douteuse ; mais le délai accordé aux percepteurs pour présenter leurs états de cotes indûment imposées était souvent trop court. C'est à ce dernier inconvénient que l'art. 16 de la loi de finances du 22 juin 1854 a eu pour but de remédier. Aux termes de cet article, les cotes indûment imposées aux rôles des contributions directes, qui n'auraient pas été comprises dans les états présentés par les percepteurs dans les trois premiers mois de l'exercice, et dont l'irrecouvrabilité serait, d'ailleurs, dûment constatée, peuvent être portées sur les états de cotes irrecouvrables rédigés en fin d'année, et être allouées en décharge par les conseils de préfecture. Si donc une cote indûment imposée n'a pu être comprise par le percepteur dans les états qu'il doit dresser pour cette catégorie de cotes, elle peut être portée sur ses états de cotes irrecouvrables, et n'en sera pas moins susceptible d'être allouée en décharge par le conseil de préfecture, quoique le délai de trois mois depuis la publication des rôles soit depuis longtemps expiré.

Comment et par qui est-il statué sur les cotes irrecouvrables ?

Nous venons de voir que le conseil de préfecture est seul compétent pour prononcer la décharge des cotes indûment imposées, lors même que les percepteurs les auraient comprises dans leurs états des cotes irrecouvrables; mais toutes autres cotes irrecouvrables sont entièrement étrangères aux attributions du conseil de préfecture. Bien établies à l'origine, elles ne tombent en non-valeurs que par l'effet de circonstances fortuites, telles qu'absence, insolvabilité ou autres causes semblables. Elles rentrent donc dans la classe des remises ou modérations dont le préfet est seul juge. C'est à ce fonctionnaire que les percepteurs doivent adresser les états qu'ils sont tenus d'en présenter dans les deux premiers mois de la seconde année de chaque exercice, s'ils veulent mettre leur responsabilité à couvert. Telles sont les dispositions formelles de l'art. 98 de l'instruction du 17 juin 1840, et ces dispositions, en

parfaite harmonie avec les principes de la matière, sont aujourd'hui confirmées par la jurisprudence constante du conseil d'Etat.

§ 2.

Des contributions indirectes et de la compétence à leur égard.

SOMMAIRE.

415. Énumération des contributions indirectes.
416. Droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèque.
417. Principes généraux des lois fiscales, au sujet des droits d'enregistrement.
418. Combinaison de la loi civile avec les lois fiscales.
419. Droits de timbre et de transmission sur les titres d'actions et d'obligations.
420. Compétence en ces diverses matières.
421. Droits de douanes.
422. Compétence en cette matière.
423. Droits sur les sels.
424. Droits sur les sucres.
425. Monopole des tabacs.
426. Monopole des poudres.
427. Droits sur les boissons.
428. Compétence en ces diverses matières.

Quels sont les impôts indirects présentant un caractère général?

415. Les impôts indirects perçus au profit de l'État et présentant un caractère général sont les suivants :

1° Les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèque, perçus par l'administration de l'enregistrement et des domaines, et qui frappent les actes de toute nature, ainsi que les transmissions de propriété ou d'usufruit;

2° Les droits de douane, à l'importation ou à l'exportation des marchandises, les droits de navigation maritime et la taxe de consommation des sels perçue dans le rayon des douanes, ensemble de droits dont la perception est confiée à l'administration des douanes, aujourd'hui réunie à celle des contributions indirectes;

3° Les contributions indirectes proprement dites, comprenant les droits sur les boissons, sur les cartes à jouer, sur les voitures publiques, le droit de garantie sur les matières d'or et d'argent, le droit de fabrication sur les sucres indigènes, l'octroi de navigation intérieure, la taxe de consommation des sels perçue hors du rayon des douanes, le monopole des tabacs et celui des poudres à feu; vaste cadre dont les éléments si nombreux et si divers ont fait donner à l'administration des contributions indirectes le nom de *régie des droits réunis*, qu'elle porte dans le langage usuel et qu'elle mérite encore mieux depuis qu'on lui a annexé l'administration des douanes;

4° La taxe des lettres et les autres taxes perçues par l'administration des postes.

Digitized by Google

N'y a-t-il pas des impôts indirects spéciaux et quel est le plus important d'entre eux ?

Indépendamment de ces grandes contributions indirectes il en est d'autres, plus spéciales, établies, soit au profit de l'Etat, soit au profit des communes. Parmi ces dernières, les plus importantes sont les taxes d'octroi, dont nous avons parlé au troisième livre en exposant les attributions des conseils municipaux.

Parmi les impôts indirects, perçus au profit de l'Etat, nous ne traiterons en particulier que de ceux qui présentent le plus d'intérêt, au double point de vue de la fréquence de leur application et de l'importance pécuniaire de leurs produits.

Quels sont les principaux droits perçus par l'administration de l'enregistrement ?

416. Les principaux droits, dont la perception est confiée à l'administration de l'enregistrement et des domaines, sont les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèque. Ces droits correspondent aux droits de contrôle de l'ancien régime, établis au profit du trésor royal, et aux *lods et ventes*, perçus pour le compte des seigneurs.

Qu'entend-on par droits d'enregistrement ?

Les droits d'enregistrement sont les droits perçus à raison de la constatation des actes et des mutations de propriété sur les registres publics tenus à cet effet. C'est la loi du 22 frimaire an VII qui, sauf les modifications partielles dont elle a été successivement l'objet, est encore aujourd'hui la loi fondamentale de la matière.

Les droits d'enregistrement comprennent-ils ceux de transcription ?

En principe, l'enregistrement d'un acte est autre chose que la transcription. Comme les mots l'indiquent, l'enregistrement consiste dans une simple mention plus ou moins détaillée, tandis que la transcription suppose une copie littérale et complète. Sous l'empire de la loi du 11 brumaire an VII, la transcription était nécessaire pour transférer la propriété immobilière à l'égard des tiers. En vertu du Code Napoléon et du Code de procédure civile, elle ne fut plus requise à cet effet qu'en matière de donation entre-vifs, et, en toute autre matière, elle n'avait d'utilité que comme point de départ des formalités de la purge hypothécaire. Aujourd'hui, la loi du 23 mars 1855 lui a rendu le caractère et la portée que lui avait données celle du 11 brumaire an VII. Les actes sujets à transcription ne sont pas, pour cela, dispensés de l'enregistrement. Ils sont passibles des deux formalités et des deux droits. Seulement, depuis la loi du 28 avril 1816, les deux droits sont perçus en même temps lors de l'enregistrement. C'est en ce sens et sous ce rapport que les droits de transcription peuvent être considérés comme compris sous l'expression générale de droits d'enregistrement.

Qu'entend-on par droits de timbre ?

Les droits de timbre sont une contribution établie sur tous les papiers destinés aux actes civils et judiciaires, et aux écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi. La loi du 13 brumaire an VII, sauf modifications partielles, est la loi fondamentale de la matière. En vertu de cette loi, il y a deux sortes de droits de timbre : le timbre de dimension, imposé et tarifé en raison de la dimension du papier dont il est fait usage ; le timbre proportionnel,

créé pour les effets négociables ou de commerce, et gradué en raison des sommes exprimées, sans égard à la dimension du papier. Le tarif du timbre de dimension est aujourd'hui fixé par la loi du 2 juillet 1862; celui du timbre proportionnel, par la loi du 5 juin 1850.

Qu'entend-on par droits de greffe ?

Les droits de greffe sont des impôts établis sur la mise au rôle de chaque cause, pour la rédaction et transcription des actes qui doivent être faits au greffe, et pour l'expédition des jugements et actes judiciaires. La loi du 21 ventôse an VII, sauf modifications partielles, est la loi fondamentale de la matière.

Qu'entend-on par droits d'hypothèque ?

Les droits d'hypothèque sont les droits perçus au profit du trésor public, pour l'inscription des priviléges et hypothèques. On comprend aussi sous cette dénomination ceux perçus pour la transcription des actes emportant mutation d'immeubles; mais, comme nous l'avons fait précédemment remarquer, il serait plus logique, depuis la loi du 28 avril 1816, de les classer parmi les droits d'enregistrement. La loi du 21 ventôse an VII sur le régime hypothécaire régit encore les droits d'hypothèque, sous réserve des changements partiels qui y ont été apportés.

Qu'y a-t-il de commun à tous les droits ci-dessus ?

Tous les droits ci-dessus énumérés ont trois caractères qui leur sont communs. 1° Ils sont tous également perçus par l'administration des domaines. 2° Ils constituent de véritables impôts, perçus au profit du trésor public, et ne doivent pas être confondus avec les perceptions rémunératoires, telles que les salaires dus au conservateur des hypothèques. 3° Ils sont susceptibles d'être concurremment exigés pour le même acte, qui peut être passible de plusieurs d'entre eux à la fois, par exemple, des droits de timbre, d'enregistrement et de greffe.

Quels sont les principes fondamentaux des lois fiscales, en matière d'enregistrement ?

417. De tous les droits dont le recouvrement est confié à l'administration des domaines, ceux qui ont le caractère le plus général et qui donnent lieu au plus grand nombre de difficultés, sont sans contredit les droits d'enregistrement. La loi du 22 frimaire an VII, dont toutes les dispositions essentielles sont restées en vigueur, a posé clairement les principes qui doivent présider à la perception. Ces principes sont les suivants :

1° Les droits sur les actes sont perçus lors de la présentation de ces actes à l'enregistrement; mais le législateur a fixé les délais dans lesquels cette formalité doit être remplie.

2° Les droits sur les transmissions par décès sont perçus lors des déclarations que doivent faire les parties intéressées, et des délais de rigueur sont également fixés pour l'enregistrement de ces déclarations.

3° Lorsque, dans un acte quelconque, il y a plusieurs dispositions indépendantes ou ne dérivant pas nécessairement les unes des autres, il est dû pour chacune d'elles, et selon son espèce, un droit

particulier. Le même acte peut donc être passible de plusieurs droits d'enregistrement.

4° Tout droit d'enregistrement perçu régulièrement ne peut être restitué, quels que soient les événements ultérieurs, à moins d'exception formelle dans les lois.

5° Les infractions aux lois sur l'enregistrement sont punies de peines diverses qui consistent, suivant les cas, en amendes fixes, en demi-droits ou en droits en sus.

6° Des prescriptions assez courtes ont été établies contre la demande des droits, et cette brièveté est à la fois dans l'intérêt du trésor et dans celui des redevables. Ces prescriptions sont aujourd'hui, d'après l'ensemble de la législation : de deux ans, à compter du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'un droit non perçu sur une disposition particulière dans un acte, ou d'un supplément de perception insuffisamment faite, ou d'une fausse évaluation dans une déclaration; également de deux ans, à compter de l'enregistrement, pour la réclamation des amendes et droits en sus; de cinq ans, aussi à compter du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'une omission de biens dans une déclaration faite après décès; de dix ans, à compter du jour du décès, pour les successions non déclarées.

Quelles sont les règles qui président au tarif?

Le tarif, en vertu duquel les droits d'enregistrement sont perçus, résulte encore aujourd'hui de la loi du 22 frimaire an VII; mais en tenant compte d'assez nombreuses modifications qui y ont été successivement apportées. D'après cette loi, les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels. Le droit fixe s'applique aux actes qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles. Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations et tous autres faits ci-dessus relatés. Il est assis sur les valeurs. L'article 68 contient le tarif des droits fixes; l'art. 69, celui des droits proportionnels. L'un et l'autre ont été l'objet de nombreux changements. Nous nous contenterons d'en signaler deux des plus récents, et qui sont, en même temps, des plus considérables. La loi du 18 mai 1850 a porté à deux francs le moindre droit fixe d'enregistrement, qui, précédemment, n'était pour certains actes que d'un franc. La même loi a posé en principe que les transmissions de biens meubles à titre gratuit entre-vifs, et celles effectuées par décès, seraient assujetties aux diverses quotités de droit établies pour les transmissions d'immeubles aux mêmes titres. La différence entre les meubles et les immeubles, différence consistant à frapper les premiers de droits moindres que les seconds, n'a donc été maintenue que pour les transmissions à titre onéreux.

Y a-t-il des exemptions, et en quoi consistent-elles?

En principe, tous actes sont soumis à la formalité et aux droits d'enregistrement, à moins d'exceptions expresses dans les lois. Ces exceptions, rigoureusement limitées aux actes qu'elles concernent,

embrassent trois catégories d'actes : 1° ceux qui doivent être enregistrés en débet, sauf paiement ultérieur des droits; 2° ceux qui doivent être enregistrés gratis; 3° ceux qui sont exempts de la formalité de l'enregistrement.

Les principes de la loi civile sont-ils toujours conformes à ceux de la loi fiscale ?

418. Quelquefois le droit fiscal est d'accord avec le droit commun. C'est ainsi que la loi du 22 frimaire an VII soumet les actes de partage à un simple droit fixe, par application du principe écrit dans l'art. 883, Cod. Nap., — principe suivant lequel le partage est déclaratif et non translatif de propriété. Quelquefois au contraire le droit fiscal est en opposition avec le droit commun. Lorsque la loi de l'an VII déclare nulle et de nul effet toute contre-lettre qui aurait pour objet une augmentation du prix stipulé dans un acte précédemment enregistré, elle dépasse de beaucoup la portée de l'art. 1321, Cod. Nap., aux termes duquel les contre-lettres ne peuvent pas être opposées aux tiers, mais conservent leur effet entre les parties contractantes. De même, lorsque la loi de l'an VII pose en principe que les droits régulièrement perçus ne peuvent jamais être restitués, quels que soient les événements ultérieurs, elle méconnaît ouvertement la règle de l'effet rétroactif de la condition résolutoire accomplie, règle aussi expresse que possible dans l'art. 1183, Cod. Nap.

Quelle est la règle de décision, en cas de conflit ?

Dans ces cas et autres semblables, la difficulté doit être résolue au moyen de la distinction suivante. Si la loi fiscale est formellement contraire à la loi civile, elle doit être appliquée, mais seulement en ce qui concerne la perception, et sans étendre ses effets au-delà. Si la loi fiscale est muette ou douteuse, elle doit être interprétée, même en ce qui concerne la perception, par les principes du droit commun. Cette dernière règle, quoique trop souvent contestée par l'administration, est de la plus grande utilité pour la détermination des droits que comportent les diverses clauses d'un acte.

En quoi consiste l'impôt établi sur les titres d'actions et d'obligations, et quels en sont les motifs?

419. L'impôt spécial sur les titres d'actions et d'obligations, comme l'impôt sur les chevaux et les voitures, dont nous avons parlé sous le n° 407, est un des moyens auxquels on a eu recours pour atteindre les valeurs mobilières, et les faire contribuer aux charges publiques dans une plus large proportion qu'auparavant. Cet impôt comprend deux droits distincts : un droit de timbre proportionnel et un droit de transmission.

Quelle est la loi qui a établi le droit du timbre proportionnel sur les actions et obligations, et quelles en sont les règles?

Le droit de timbre proportionnel sur les actions et obligations a été établi par la loi du 5 juin 1850. Cette loi y soumet : 1° tous les titres et certificats d'actions dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, commerciale, industrielle ou civile; 2° tous les titres d'obligations souscrits par les départements, communes, établissements publics et compagnies. Le timbre proportionnel applicable aux actions est de cinquante centimes pour cent francs du capital nominal pour les sociétés, compagnies ou

entreprises dont la durée n'excède pas dix ans, et d'un pour cent pour celles dont la durée dépasse dix ans. Quant aux obligations, le timbre proportionnel dont elles sont passibles est uniformément de un pour cent du montant du titre. Les personnes civiles qui ont émis les obligations font l'avance des droits dont ces obligations sont passibles. Elles peuvent s'en exonérer en contractant avec l'Etat un abonnement pour toute la durée des titres. Le droit d'abonnement est annuel, et de cinq centimes par cent francs du montant de chaque titre.

Quelle est la loi qui a établi le droit de transmission sur les actions et obligations, et quelles en sont les règles ?

Le droit de transmission sur les actions et obligations a été établi par la loi du 23 juin 1857. Aux termes de cette loi, toute cession de titres ou promesses d'actions et d'obligations dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, industrielle, commerciale ou civile, est assujettie à un droit de transmission de vingt centimes par cent francs de la valeur négociée. Ce droit, pour les titres au porteur, est converti en une taxe annuelle et obligatoire de douze centimes par cent francs du capital desdites actions et obligations, évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente. Comme on le voit, les obligations émises par les départements, communes et établissements publics ne sont pas assujetties au droit de transmission, et elles restent seulement passibles du timbre proportionnel. Quant aux compagnies étrangères, leurs titres ne peuvent être cotés et négociés en France qu'à la condition, par elles, d'acquitter l'un et l'autre des deux droits. Ces dispositions de la loi du 23 juin 1857 ont fait l'objet d'un règlement d'administration publique, en date du 17 juillet suivant, qui en détermine le mode d'exécution.

Quels sont les tribunaux compétents au sujet des droits d'enregistrement, et comment statuent-ils ?

420. Aux termes de l'art. 65 de la loi du 22 frimaire an VII et de l'art. 32 de celle du 13 brumaire de la même année, toutes les instances concernant la perception des droits confiés à l'administration de l'enregistrement sont portées devant les tribunaux civils de première instance. Ces tribunaux y statuent sans appel, et les jugements par eux rendus en cette matière ne peuvent être attaqués que par voie de cassation.

Quelles sont les règles de l'instruction ?

Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des droits et le paiement des amendes est une contrainte, décernée par le receveur ou préposé de la régie, visée et déclarée exécutoire par le juge de paix, et signifiée au redevable. C'est sur l'opposition à cette contrainte que s'engage l'instance judiciaire. L'instruction se fait par simples mémoires respectivement signifiés. Le jugement est rendu dans les trois mois, au plus tard, à compter de l'introduction de l'instance, sur le rapport d'un juge, fait en audience publique, et sur les conclusions du ministère public.

En quoi consistent les droits de douanes, quelle est leur origine ?

421. Les droits de douanes sont des taxes perçues sur les denrées et marchandises, à l'entrée ou à la sortie du territoire. Ces droits

ont existé dès la plus haute antiquité. Ils étaient connus à Rome sous le nom de *portoria*, dans l'ancienne France sous celui de *traites foraines*. Avant 1789, on les percevait, non-seulement aux limites du territoire français, mais en outre à celles du territoire de chaque province. Ces douanes intérieures donnaient lieu à une grande variété de tarifs, et présentaient les plus graves inconvénients pour le commerce. Elles furent supprimées par la loi des 31 octobre et 5 novembre 1790, et remplacées en principe par un tarif unique et uniforme, applicable aux entrées et sorties du royaume. Ce tarif fut ultérieurement fixé, et la loi des 6-22 août 1791 régla tout ce qui concernait le recouvrement des droits de douanes. Cette loi a été souvent modifiée; mais elle reste encore la loi fondamentale de la matière. Les droits de douanes sont perçus par l'administration des douanes, aujourd'hui réunie à celle des contributions indirectes.

Et quelle est la loi fondamentale qui les régit?

Les droits de douanes, par leur nature même, peuvent avoir un double caractère, être établis dans un double but. Ils peuvent tendre, non-seulement à augmenter les ressources du trésor public, mais, en outre, à protéger le travail national par les entraves qu'ils mettent à la concurrence des produits étrangers. Ils sont alors à la fois *droits fiscaux* et *droits protecteurs*. Pendant longtemps en France, ils ont eu, au plus haut degré, le second de ces caractères. Les lois récentes tendent à le leur faire perdre graduellement, et les principes de l'économie politique conduiront un jour à ne les conserver qu'à titre d'impôts, c'est-à-dire au seul titre qui soit justifié par la raison d'utilité publique.

Quel est le double caractère des droits de douanes?

Le tarif des douanes est le tableau des droits exigibles, soit à l'entrée, soit à la sortie du territoire. Les premiers sont appelés *droits d'importation*; les seconds, *droits d'exportation*.

Quelles sont les règles qui président au tarif?

Le tarif désignait, en outre, les marchandises prohibées, soit à l'entrée, soit à la sortie; mais les lois récentes ont entièrement supprimé ces prohibitions, et les ont remplacées par des droits plus ou moins élevés. En principe, les droits de douanes, étant des impôts, ne peuvent être établis, modifiés ou supprimés qu'en vertu d'une loi. Cette règle souffre néanmoins deux exceptions. La première de ces exceptions résulte de l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814. Aux termes de cet article, des actes du pouvoir exécutif peuvent, *provisoirement et en cas d'urgence*, prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter, à leur importation, les droits de douanes; diminuer les droits sur les matières premières, nécessaires aux manufactures; permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale, et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis; limiter à certains bureaux de douanes l'importation ou l'exportation de certaines marchandises. Toutes les dispositions ordonnées et exécutées en vertu de cet article doivent être présentées, en forme de projets de loi,

aux deux chambres, avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine, si elles ne le sont pas. La seconde exception est écrite dans l'art. 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, aux termes duquel les traités de commerce faits par l'Empereur ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées.

Quels sont les tribunaux compétents en matière de douanes ?

422. La loi des 6-22 août 1791 avait investi les tribunaux de district de la connaissance de toutes les difficultés auxquelles pouvait donner lieu la perception des droits de douanes. La loi du 14 fructidor an III la transporta aux juges de paix. Elle ne leur a plus été retirée depuis, et ils statuent sur les affaires relatives aux douanes, sauf appel aux tribunaux d'arrondissement. Néanmoins, certaines affaires de cette catégorie ont été distraites de leur juridiction et déférées à celle des tribunaux correctionnels. Aux termes de l'art. 41 de la loi du 28 avril 1816, toute importation par terre d'objets prohibés, et toute introduction frauduleuse d'objets tarifés dont le droit serait de vingt francs par quintal métrique et au-dessus, donnent lieu à la traduction des contrevenants devant le tribunal correctionnel. Sauf les exceptions qui résultent de cet article, le juge de paix demeure le juge ordinaire et de droit commun en matière de douanes.

En quoi consiste l'impôt sur les sels, quelle est son origine, et quel en est le taux actuel ?

423. La taxe sur les sels est un impôt de consommation. Frappant sur un objet de première nécessité et dont le pauvre use en plus grande quantité que le riche, elle a toujours été très-impopulaire. Son origine remonte à l'impôt *des gabelles* de l'ancien régime. Supprimée en 1791 avec tout l'ensemble des contributions indirectes, elle fut rétablie par la loi du 24 avril 1806 et fixée à deux décimes par kilog., soit vingt francs par cent kilog. Elevée ultérieurement à trente francs par cent kilog., elle fut maintenue à ce taux par la loi du 28 avril 1816, et y est restée jusqu'à celle du 28 décembre 1848. Aux termes de cette dernière loi, l'impôt du sel a été réduit à dix francs par cent kilog. Il a donc été abaissé des deux tiers. C'est ce qui a lieu aujourd'hui, et la franchise au profit des sels employés dans les fabriques de soude, qui avait été supprimée par le décret-loi du 17 mars 1852, a été rétablie par la loi du 2 juillet 1862. Les droits sur les sels sont perçus par l'administration des contributions indirectes et des douanes.

En quoi consiste l'impôt sur les sucres, quelle est son origine, et quel en est le taux actuel ?

424. La taxe sur les sucres est un impôt de consommation ; mais, comme elle porte sur un objet de moindre nécessité que le sel, elle est beaucoup moins impopulaire que celle qui grève cette dernière denrée. Antérieurement à 1789, on ne connaissait en France que le sucre des colonies, qui était admis dans le royaume, moyennant un droit de douane assez modéré. Le sucre étranger était frappé d'une surtaxe qui équivalait à prohibition. Ce régime se maintint jusqu'à l'époque du blocus continental. La nécessité de suppléer au

sucre colonial, dont les vaisseaux anglais empêchaient l'arrivée, fit naître alors l'industrie du sucre indigène. Après la paix, cette industrie continua à prospérer, et on ne songea à imposer ses produits que lorsqu'ils menacèrent d'une concurrence ruineuse les sucres coloniaux. La loi du 18 juillet 1837 fut la première qui établit un impôt sur le sucre indigène. Des lois ultérieures l'élevèrent au niveau du droit d'entrée sur le sucre colonial. Au moment où fut rendue la loi du 23 mai 1860, la taxe était de quarante-cinq francs par cent kil., pour les sucres coloniaux et indigènes, avec une surtaxe de trois francs pour les sucres étrangers. La loi précitée réduisit cette taxe à vingt-cinq francs en maintenant la surtaxe sur les sucres étrangers. La loi du 2 juillet 1862 l'a portée à trente-cinq francs, de sorte que le bénéfice de la réduction opérée en 1860 n'est plus aujourd'hui que de dix francs par cent kilog. Les droits sur les sucres sont perçus par l'administration des contributions indirectes et des douanes. Les fabriques de sucres indigènes sont soumises à l'exercice, c'est-à-dire à une surveillance incessante de la part des agents de cette administration.

En quoi consiste le monopole des tabacs, quelle est son origine et sa législation actuelle ?

425. Le tabac fut importé des Antilles en France vers 1560. L'usage ne tarda pas à s'en propager. Une déclaration du 29 septembre 1674 en réserva au roi la fabrication et la vente exclusives. Telle est l'origine du monopole du tabac. Supprimé en 1791, il fut rétabli par le décret du 29 décembre 1810 et confirmé par la loi du 28 avril 1816. Celle du 19 avril 1829 en avait assigné le terme au 1er janvier 1837; mais des lois ultérieures ont successivement prorogé ce terme de dix ans en dix ans, et tout annonce qu'il le sera indéfiniment, l'impôt sur le tabac étant incontestablement un des mieux justifiés, et l'expérience ayant établi que le monopole est le seul moyen de le rendre aussi productif qu'il peut et doit l'être. En vertu de ce monopole, la culture du tabac est un privilége accordé par l'Etat, la fabrication s'en fait dans des manufactures qu'il dirige, et la vente en a lieu par des agents qu'il commissionne. La culture et la fabrication sont placées dans les attributions de l'administration des tabacs; mais c'est celle des contributions indirectes qui est chargée de la vente.

Quels sont les motifs du monopole des poudres, et quelle est la législation à cet égard ?

426. Les poudres à feu, depuis leur découverte, ont toujours été considérées comme un objet de fabrication privilégiée pour l'Etat. Il était impossible de laisser à l'industrie privée un élément de cette nature, qui touche de si près aux deux grands intérêts de la défense nationale et de la sûreté publique. Le monopole des poudres et salpêtres existait avant 1789, il a été rigoureusement maintenu durant l'époque révolutionnaire, et il continue à être pleinement en vigueur. On distingue trois espèces de poudres à feu : la poudre de guerre, la poudre de mine et la poudre de chasse. Toutes sont exclusivement fabriquées dans des usines placées sous l'autorité et

la surveillance du ministère de la guerre. La vente de la poudre de chasse et de celle de mine est confiée à des agents commissionnés par l'administration des contributions indirectes.

Quelle est l'origine des droits sur les boissons, et quelle est la loi qui les régit actuellement ?

427. Les droits sur les boissons existaient dans l'ancien régime sous le nom d'*aides*. Ils furent supprimés en 1791, avec tous les autres impôts indirects. La loi du 5 ventôse an XII les rétablit, et celle du 28 avril 1816 les régularisa. Cette dernière loi, malgré les nombreux changements qu'elle a subis, forme encore le fond de la législation à ce sujet.

Quelles sont les boissons imposées ?

Le vin, le cidre, le poiré, la bière, les eaux-de-vie, esprits et liqueurs, et, en général, tous les liquides alcooliques sont soumis à l'impôt.

Quels sont les divers droits sur les boissons?

Les droits sur les boissons sont au nombre de six : 1° le droit de circulation, perçu à chaque enlèvement ou déplacement ; 2° le droit d'entrée, perçu dans les villes et communes ayant une population agglomérée de quatre mille âmes et au-dessus ; 3° le droit de vente en détail, perçu lors de cette vente ; 4° le droit général de consommation, perçu sur toute quantité d'eau-de-vie, d'esprit ou de liqueur qui est adressée à une personne non assujettie aux exercices des employés de la régie ; 5° le droit de fabrication, applicable seulement aux brasseries ; 6° le droit de licence, exigible de tous ceux qui se livrent à un commerce quelconque de boissons.

Qu'entend-on par exercices, et quels sont ceux qui y sont soumis ?

On appelle exercices les visites et vérifications que les employés de la régie sont autorisés à faire pour assurer l'exacte et complète perception des divers droits ci-dessus énumérés. Les personnes soumises à l'exercice sont toutes celles qui font un commerce quelconque de boissons. Tous les droits sur les boissons sont essentiellement placés dans les attributions de l'administration des contributions indirectes, et c'est surtout pour eux qu'elle a été créée.

Quels sont les tribunaux compétents, relativement aux droits perçus par l'administration des contributions indirectes ?

428. Pour les difficultés de tout ordre auxquelles peuvent donner lieu les droits dont la perception est confiée à l'administration des contributions indirectes, la compétence a été réglée d'une manière claire et précise par la loi du 5 ventôse an XII. Aux termes des art. 88 et 90 de cette loi, les contestations sur le fond des droits sont portées devant les tribunaux civils de première instance, qui y statuent comme en matière d'enregistrement, par conséquent, sans plaidoiries, sur rapport, sur les conclusions du ministère public et en dernier ressort. Quant aux contraventions, elles sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle, qui prononcent les peines encourues par les contrevenants.

Digitized by Google

SECTION VI.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS.

SOMMAIRE.

429. Définition des travaux publics.
430. Division de cette section.

429. On entend par *travaux publics* tous ceux qui sont empreints du caractère d'utilité publique. Cette dénomination embrasse donc tous les travaux qui, présentant ce caractère, sont entrepris ou concédés par l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics; mais elle ne s'étend point à ceux qui ne concernent que l'intérêt patrimonial de ces diverses personnes civiles, qui se rattachent seulement à leur qualité de propriétaire. Qu'entend-on par travaux publics ?

Nous avons dit que le caractère d'utilité publique suffisait pour justifier la qualification de travaux publics et pour donner lieu à toutes les conséquences qu'emporte cette qualification. Cela n'a jamais été contesté pour les travaux publics nationaux ou départementaux; mais, pour les travaux publics communaux, la controverse a été longue et vive.

Pour soutenir que les travaux d'utilité communale n'étaient pas légalement compris sous la dénomination de travaux publics, on alléguait que, dans le langage administratif, le caractère public appartenait seulement à l'ordre national ou départemental, à l'exclusion de l'ordre purement municipal. A l'appui de cette assertion, on invoquait divers textes législatifs ou réglementaires, et notamment l'alinéa 5 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, aux termes duquel la grande voirie, c'est-à-dire la voirie nationale ou départementale, se trouve expressément séparée, quant à la compétence, de la petite voirie, c'est-à-dire de la voirie municipale. Les travaux d'utilité communale sont-ils légalement réputés travaux publics ?

Pour soutenir, au contraire, que les travaux d'utilité communale étaient de véritables travaux publics, on faisait d'abord remarquer que l'utilité publique embrassait naturellement l'intérêt général à tous ses degrés. On réfutait l'argument pris du paragraphe 5 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, en disant que si le législateur avait distingué entre l'utilité nationale ou départementale et l'utilité communale relativement à la voirie, tandis qu'il ne l'avait pas fait relativement aux travaux publics, c'était une preuve que pour ces derniers il avait entendu confondre les deux genres d'utilité. On démontrait que telle avait été, en effet, son intention par le texte de l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807, et par celui de l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, où la qualification de travaux publics

est donnée aux travaux communaux, aussi bien qu'au travaux nationaux ou départementaux.

Entre ces deux systèmes, la jurisprudence du conseil d'Etat avait été longtemps indécise; mais à partir de 1829, elle a fortement incliné vers l'assimilation des travaux publics communaux aux travaux publics nationaux ou départementaux, et, depuis 1843, elle semble fixée dans ce dernier sens, qui est le plus conforme à l'esprit de la loi, sans être aucunement contraire à sa lettre. A son tour, la Cour de cassation, après une longue résistance, a fini par adopter la même opinion dans son arrêt du 28 juin 1853.

La solution donnée à l'égard des travaux publics communaux doit s'appliquer aux travaux d'utilité générale concernant les établissements publics, tels qu'hospices, bureaux de bienfaisance et autres semblables. Les raisons de douter étaient les mêmes, et les raisons de décider, qui ont prévalu pour les travaux des communes, doivent aussi prévaloir pour ceux des établissements publics.

Comment se divise le contentieux des travaux publics?

430. Afin de mieux marquer le caractère et l'objet de la compétence des conseils de préfecture en matière de travaux publics, par l'examen comparatif des contestations se rattachant à la même matière et dont ces conseils ne sont point appelés à connaître, nous traiterons, dans deux paragraphes distincts, du contentieux des travaux publics hors du cas d'expropriation, et de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

§ 1er.

Du contentieux des travaux publics hors du cas d'expropriation.

SOMMAIRE.

431. Divers objets du contentieux des travaux publics, hors du cas d'expropriation.
432. Texte des alinéas 2, 3 et 4 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.
433. Contentieux entre l'administration et les entrepreneurs.
434. Contentieux entre les entrepreneurs et les tiers, pour torts et dommages.
435. Contentieux entre les entrepreneurs et les tiers, pour fouilles et extraction de matériaux.
436. Contentieux entre l'administration et les tiers.
437. Renvoi pour le contentieux relatif aux plus-values.

Qu'embrasse le contentieux des travaux publics, hors du cas d'expropriation?

431. Le contentieux des travaux publics hors du cas d'expropriation comprend : 1° les contestations entre les entrepreneurs et l'administration; 2° les contestations avec les tiers au sujet des dommages; 3° les contestations avec les tiers au sujet des plus-values.

Quel est le principe de la compétence des

432. Les contestations entre les entrepreneurs et l'administration, et celles avec les tiers au sujet des dommages, sont déférées au con-

seil de préfecture par les alinéas 2, 3 et 4 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

conseils de préfecture en cette matière ?

Ces dispositions sont ainsi conçues :

« Le conseil de préfecture prononcera sur les difficultés qui pour-
« raient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et
« l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de
« leur marché ;

« Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts
« et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et
« non du fait de l'administration ;

« Sur les demandes et contestations concernant les indemnités
« dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour
« la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. »

Ces textes nous tracent l'ordre de nos explications. Nous examinerons successivement les contestations entre les entrepreneurs et l'administration, celles entre les entrepreneurs et les tiers pour dommages, celles entre les entrepreneurs et les tiers pour fouilles et extraction de matériaux, celles enfin, entre l'administration et les tiers.

433. La loi attribue aux conseils de préfecture la connaissance des contestations entre les entrepreneurs et l'administration sur le sens ou l'exécution des clauses de leur marché. Cette attribution est une dérogation aux principes généraux, puisque le marché passé entre les entrepreneurs et l'administration ne constitue qu'un acte contractuel qui devrait, en cette qualité, être exclusivement soumis à la juridiction judiciaire; mais les motifs les plus sérieux ont motivé la dérogation dont il s'agit. Ces motifs sont pris de la nécessité d'une confection prompte et économique des travaux publics, condition incompatible avec les lenteurs et les frais de la procédure judiciaire.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture entre les entrepreneurs et l'administration ?

Par entrepreneurs il faut entendre non-seulement les entrepreneurs proprement dits ou adjudicataires des travaux, mais encore les entrepreneurs partiels qui ont traité avec le régisseur en cas d'exécution par voie de régie; les régisseurs intéressés, le contrat de régie intéressée conférant évidemment au soumissionnaire le caractère d'entrepreneur; les concessionnaires qui ne sont que des entrepreneurs recevant, pour prix des travaux, l'abandon d'un péage temporaire au lieu d'un capital fixe une fois payé. Dans tous ces cas il suffit, pour fonder la compétence du conseil de préfecture, de donner au mot *entrepreneur* son sens naturel et complet; mais il est d'autres circonstances où la jurisprudence a reconnu la compétence de ce conseil en s'appuyant plutôt sur l'esprit que sur le texte de la loi. C'est ainsi que, par assimilation aux entrepreneurs, on a déclaré justiciables du conseil de préfecture en matière de travaux publics les ouvriers travaillant à la journée pour le compte

Qu'entend-on par entrepreneurs ?
Quelle est la juridiction compétente à l'égard des sous-traitants ?

direct de l'administration, les architectes directement commissionnés par l'administration, les particuliers mêmes à raison des subventions qu'ils auraient souscrites. Le grand intérêt de l'exécution des travaux publics justifie cette large interprétation de la loi ; mais dès que cet intérêt cesse d'être engagé, le droit commun reprend son empire. En conséquence, sont exclusivement justiciables des tribunaux de l'ordre judiciaire : les sous-traitants pour leurs marchés avec les entrepreneurs ; les entrepreneurs qui ont directement traité avec les concessionnaires, mais qui ne sont que des sous-traitants par rapport à l'administration ; les particuliers qui réclament contre l'application des tarifs donnés aux concessionnaires, c'est-à-dire au sujet d'un acte administratif réglementaire et général.

Quelle est l'extension donnée par la jurisprudence à la compétence des conseils de préfecture entre les entrepreneurs et l'administration ?

La loi ne défère expressément au conseil de préfecture que les contestations concernant le sens ou l'exécution des clauses des marchés ; mais la jurisprudence, guidée par l'esprit de la disposition, en a étendu l'application à toutes les contestations qui peuvent naître du contrat intervenu entre l'administration et les entrepreneurs, par exemple, à celles ayant pour objet la mise en régie ou la résiliation, le règlement de prix des ouvrages effectués en dehors des prévisions du devis. C'est dans le même esprit que la jurisprudence déclare l'architecte justiciable du conseil de préfecture, même pour sa responsabilité décennale, telle qu'elle résulte des art. 1792 et 2270 du Code Napoléon.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture à l'égard des tiers ?

434. Le conseil de préfecture est appelé à prononcer sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs. C'est encore ici une dérogation au droit commun, puisque l'autorité judiciaire est investie, en principe, du pouvoir d'apprécier les suites des actes administratifs proprement dits et, à plus forte raison, de ceux qui présentent le caractère contractuel. Elle est fondée, comme la précédente, sur la nécessité d'assurer la prompte exécution des travaux publics.

Qu'entend-on par torts ? — Qu'entend-on par dommages ?

Torts et dommages ne sont pas synonymes. Dans l'intention du législateur, *torts* signifient les préjudices causés aux personnes, par exemple, les coups et blessures dont les tiers peuvent avoir été atteints par l'imprudence ou la négligence des ouvriers ; *dommages* signifient les préjudices causés aux propriétés. Le conseil de préfecture est compétent pour les deux genres de préjudice ; mais l'est-il d'une manière absolue ou seulement, sauf distinction, à l'égard des dommages ?

Comment se divisent les dommages ? — Qu'appelle-t-on dommages temporaires, dommages permanents ?

Pour résoudre cette question, il faut d'abord reconnaître deux classes de dommages : les dommages *temporaires* consistant dans l'*occupation temporaire* des fonds voisins pour l'établissement de passages provisoires, de dépôts ou d'ateliers ; et les dommages *per-*

manents, consistant dans l'*altération irrévocable* de la propriété, par la réduction de la force motrice des usines, par le changement de niveau de la voie publique ou par d'autres causes semblables. A l'égard des dommages temporaires, la compétence du conseil de préfecture n'a jamais été contestée, au moins en règle générale, et sauf l'attribution expresse faite au jury d'expropriation par l'art. 76 de la loi du 3 mai 1841, pour l'occupation temporaire des terrains nécessaires aux travaux des fortifications. Quant aux dommages permanents, la question a paru longtemps très-douteuse.

Sont-ce les conseils de préfecture ou les tribunaux judiciaires qui sont compétents en matière de dommages permanents ?

Pour soutenir que c'était aux tribunaux judiciaires qu'appartenait l'appréciation des dommages permanents, on disait que l'altération irrévocable de la propriété équivalant à l'expropriation, les tribunaux judiciaires devaient seuls en connaître, aux termes de l'art. 1er de la loi du 8 mars 1810, dont le principe avait été conservé par les lois du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841. On ajoutait que l'inauguration de ce principe, en 1810, avait virtuellement modifié la loi du 28 pluviôse an VIII, et limité la compétence du conseil de préfecture, en matière de dommages, au seul cas d'occupation temporaire. Enfin, on faisait remarquer que, si les lois de 1833 et de 1841 avaient transporté à un jury spécial la fixation de l'indemnité pour expropriation, elles ne devaient être entendues, sous ce rapport, que de l'expropriation emportant dépossession matérielle, et laissaient par conséquent aux tribunaux judiciaires la fixation de l'indemnité pour l'expropriation résultant de dommages permanents.

Pour soutenir, au contraire, que c'était au conseil de préfecture qu'appartenait l'appréciation des dommages permanents aussi bien que des dommages temporaires, on disait que la loi du 28 pluviôse an VIII n'avait établi entre eux aucune distinction, que ni la loi de 1810 ni celles de 1833 et de 1841 n'avaient apporté à cet égard aucun changement à la loi de l'an VIII, puisqu'elles concernaient le cas d'expropriation, c'est-à-dire, d'après le sens naturel et légal du mot, l'expropriation avec dépossession matérielle; que les partisans de l'opinion opposée admettaient l'exactitude de ce sens pour écarter la compétence du jury spécial, tandis qu'ils étendaient la dénomination d'expropriation aux dommages permanents pour en déduire la compétence judiciaire, ce qui était une évidente et injustifiable contradiction.

Ces deux systèmes avaient longtemps partagé l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. La jurisprudence judiciaire tenait unanimement pour la compétence judiciaire, tandis que la jurisprudence administrative tenait non moins unanimement pour la compétence administrative. Cette longue lutte est aujourd'hui finie. Le tribunal des conflits, sous l'empire de la constitution du 4 novembre 1848, avait tranché la question dans le sens de la compétence administrative, par diverses décisions, notamment par celles des 29 mars et

3 avril 1850. Depuis la suppression du tribunal des conflits, la Cour de cassation, se rendant à l'opinion de ce tribunal et revenant sur sa propre jurisprudence, a reconnu à son tour la compétence administrative, par arrêt du 29 mars 1852. Cet arrêt fait cesser la divergence entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative, et la fait cesser dans le sens des principes et de la loi, comme il est facile de s'en convaincre par l'examen comparatif des raisons que nous avons données à l'appui de chacun des deux systèmes rivaux.

Pour qu'il y ait lieu à indemnité, il faut que le dommage ait été *direct et matériel*. S'il n'a été que la conséquence ultérieure de l'exécution des travaux, aucune indemnité n'est due.

Qu'entend-on par fait personnel des entrepreneurs ?

La loi porte que le dommage doit provenir du *fait personnel* des entrepreneurs. Ces expressions n'ont pour objet que de laisser à la juridiction judiciaire l'appréciation des dommages provenant du fait des tiers ; mais les entrepreneurs sont justiciables du conseil de préfecture, à raison du fait de leurs ouvriers, chefs d'ateliers ou autres agents, aussi bien qu'à raison de leur propre fait, conformément au principe de responsabilité civile, écrit dans l'art. 1384 du Code Napoléon.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture relativement aux fouilles et extractions de matériaux ?

435. Le conseil de préfecture connaît des demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. Les fouilles et extractions de matériaux ne sont qu'une classe spéciale de dommages que le législateur a voulu expressément prévoir et régler, à raison de sa gravité et de sa fréquence. Nous examinerons successivement dans quels lieux les fouilles peuvent être pratiquées, dans quels cas le conseil de préfecture est compétent, d'après quelles bases l'indemnité doit être fixée, et à quelle époque elle doit être payée.

Quels sont les lieux où les fouilles peuvent être régulièrement pratiquées ?

1° *Lieux des fouilles.* — L'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, maintenu en vigueur, ainsi que tous les règlements touchant la voirie, par le deuxième alinéa de l'art. 29, titre 1er de la loi des 19-22 juillet 1791, autorise les entrepreneurs à prendre les matériaux pour l'exécution des ouvrages dont ils sont adjudicataires dans tous les lieux qui leur seront indiqués par les devis et adjudications desdits ouvrages, sans néanmoins qu'ils puissent les prendre dans des lieux qui seront fermés de murs ou autre clôture équivalente, suivant les usages du pays. A défaut d'indications suffisantes dans les devis, les lieux des fouilles sont désignés par arrêté du préfet. Un ordre de l'ingénieur ne suffirait pas pour autoriser un entrepreneur à s'introduire sur un terrain et y prendre des matériaux. L'arrêté du préfet ou la désignation contenue au devis ne pourraient non plus donner ce droit, si les lieux indiqués étaient fermés de murs ou autre clôture équivalente. Le propriétaire lésé aurait le droit de réclamer

immédiatement la cessation des fouilles par voie contentieuse, sans avoir besoin, au préalable, de poursuivre par voie gracieuse la réformation de l'acte administratif. Quant au sens qu'il faut donner aux mots *murs ou autres clôtures équivalentes*, il a été clairement défini par un arrêt du conseil du 20 mars 1780, confirmé, comme celui de 1755, par la loi des 19-22 juillet 1791. Aux termes de l'arrêt du conseil du 20 mars 1780, la prohibition de prendre des matériaux dans les lieux qui sont fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ne doit s'entendre que des cours et jardins, vergers et autres possessions de ce genre; et elle ne peut s'étendre aux terres labourables, herbages, prés, bois, vignes et autres terres de la même nature, quoique closes. Conformément à cette interprétation, le conseil d'État décide que pour les propriétés qui, à raison de leur nature, doivent être considérées comme réservées, les clôtures en pierres sèches, en bauge, en pisé, en pieux, planches ou palissades, les haies vives continues et même les simples parapets en terre peuvent équivaloir à mur, eu égard aux usages du pays. Toujours dans le même esprit, il juge que pour les propriétés non réservées par leur nature un mur proprement dit sera nécessaire pour empêcher les fouilles, et qu'un fossé ne sera jamais suffisant à cet effet, même pour les propriétés réservées. C'est au moment où la désignation administrative a eu lieu qu'il faut examiner si les terrains sont clos ou non clos, suivant le sens que nous venons d'indiquer. Les dispositions postérieures que ferait le propriétaire ne pourraient affranchir l'immeuble d'une servitude acquise à l'administration.

Sont-ce les conseils de préfecture ou les tribunaux judiciaires qui sont compétents en cas de fouilles irrégulièrement pratiquées?

2° *Cas où le conseil de préfecture est compétent.* — Le conseil de préfecture est compétent toutes les fois que le fait de fouille ou d'extraction de matériaux se rattache au privilége conféré à l'administration et transmis par elle à l'entrepreneur. Il cesse de l'être dès que ce fait est étranger aux droits de l'administration. En conséquence, c'est le conseil de préfecture qui connaîtra de l'indemnité réclamée par le propriétaire, lorsque les fouilles auront été régulièrement pratiquées, c'est-à-dire dûment autorisées par l'administration; car des irrégularités dans l'exécution n'auraient pas pour effet de changer la compétence. C'est aussi le conseil de préfecture qui connaîtra de la question préjudicielle de savoir si l'autorisation existe, à raison des doutes que peut présenter le devis ou l'arrêté du préfet; de l'opposition fondée sur l'état de clôture des lieux à l'époque de leur désignation. Ce sont, au contraire, les tribunaux judiciaires qui devront statuer sur les dommages-intérêts, en cas de fouilles non autorisées, sauf à surseoir jusqu'au jugement de la question préjudicielle par le conseil de préfecture. C'est à eux seuls aussi qu'appartiendra la décision des difficultés nées d'un traité amiable entre l'entrepreneur et un propriétaire, pour l'extraction des matériaux sur le fonds de ce dernier.

Digitized by Google

D'après quelles bases les conseils de préfecture doivent-ils calculer les indemnités dues pour fouilles ou extractions de matériaux ?

3° *Bases de l'indemnité.* — Lorsque c'est aux tribunaux judiciaires de connaître de l'indemnité, ils la fixent conformément aux règles du droit commun. Si c'est le conseil de préfecture qui doit la déterminer, la loi du 16 septembre 1807 reçoit application. Aux termes de l'art. 55 de cette loi, il n'y a lieu à faire entrer dans l'estimation la valeur des matériaux à extraire que dans le cas où l'on s'emparerait d'une carrière déjà en exploitation, cas auquel lesdits matériaux seront évalués d'après leur prix courant. Par conséquent, si l'extraction a été effectuée dans un terrain non exploité comme carrière, il n'y a lieu à indemniser le propriétaire que du dommage provenant des fouilles et de l'occupation de son champ, sans que le prix de matériaux dont il ne tirait aucun parti doive entrer dans l'évaluation. La base de l'indemnité est donc différente, selon qu'il s'agit d'une carrière ou d'un terrain non exploité de cette manière. Dans le premier cas, c'est le prix courant des matériaux, outre l'évaluation du dommage s'il en a été causé ; dans le second cas, c'est exclusivement le dommage aux champs, sans aucun égard à la valeur des matériaux. Quant au point de savoir ce qui constitue une *carrière déjà en exploitation*, la jurisprudence du conseil d'Etat décide qu'il n'est pas nécessaire, pour que cette condition soit remplie, que l'exploitation soit actuelle et ait un caractère permanent. Il suffit qu'il y ait eu, à une époque quelconque, exploitation même intermittente.

Le paiement des indemnités doit-il être fait préalablement aux fouilles ?

4° *Epoque de l'indemnité.* — Ces expressions de la loi, *terrains pris ou fouillés*, prouvent que le législateur de l'an VIII soumettait au conseil de préfecture non-seulement les indemnités pour fouilles ou extraction de matériaux, mais aussi celles pour expropriation. Ce système, qu'avait conservé la loi du 16 septembre 1807, fut changé par celle du 8 mars 1810. Depuis cette dernière loi, le conseil de préfecture n'a plus été compétent que pour les indemnités réclamées hors du cas d'expropriation. En cas d'expropriation, ainsi que nous le verrons dans le deuxième paragraphe de cette section, l'indemnité doit incontestablement être préalable. En est-il de même en cas de fouilles et d'extraction de matériaux? Il faut répondre négativement à cette question, la nécessité d'une indemnité préalable n'étant prescrite qu'en matière d'expropriation, et l'intérêt des travaux publics ne permettant pas que, dans le silence de la loi, on subordonne l'exécution des fouilles à un règlement qui peut entraîner de long délais.

En quoi consistent les règles spéciales pour certaines natures de travaux ?

Les règles que nous venons d'exposer sont d'une application absolue, quelle que soit la nature des travaux ou celle des propriétés fouillées. Les art. 17 et 18 de la loi du 21 mai 1836 n'établissent de dispositions spéciales à l'égard des fouilles pour les travaux des chemins vicinaux que relativement aux formes de procédure dans le règlement de l'indemnité, formes dont nous n'avons pas ici à parler. Quant aux art. 170, 171, 172 et 173 de l'ordonnance royale

du 1er août 1827, ils ne touchent même pas aux formes de procédure dans le règlement de l'indemnité; mais ils prescrivent, pour les fouilles faites dans les bois et forêts qui sont régis par l'administration forestière, l'accord préalable des ingénieurs avec les agents forestiers pour la désignation des lieux par les devis ou par arrêtés du préfet. L'ordonnance royale du 5 octobre 1845 prescrit aussi l'accord préalable des agents du service vicinal avec les agents forestiers, lorsque les fouilles dans les bois et forêts qui sont régis par l'administration forestière ont pour objet les travaux des chemins vicinaux. La même ordonnance se réfère en outre, pour la procédure à suivre dans le règlement de l'indemnité, à la loi du 21 mai 1836, parce qu'il s'agit de fouilles destinées aux travaux des chemins vicinaux. En résumé, aucune de ces dispositions ne modifie les principes résultant de l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et de l'art. 55 de la loi du 16 septembre 1807. La désignation des lieux par les devis ou par arrêtés du préfet, la compétence du conseil de préfecture, les bases de l'indemnité, restent toujours applicables et soumises aux mêmes règles. Seulement une condition est ajoutée pour les fouilles à pratiquer dans les bois assujettis au régime forestier : l'accord préalable avec les agents forestiers pour la désignation des lieux. De plus, divers changements sont apportés à la procédure à suivre dans le règlement de l'indemnité, changements que nous exposerons avec cette procédure elle-même, en traitant des formes de procéder devant les conseils de préfecture.

Les conseils de préfecture sont-ils compétents entre l'administration et les tiers ?

436. Nous avons supposé, parce que c'est le cas le plus ordinaire, que les fouilles ou les dommages procédaient du fait des entrepreneurs; mais les règles que nous avons tracées devraient pareillement être suivies si, les travaux s'exécutant en régie, les fouilles ou les dommages procédaient du fait de l'administration elle-même. Le conseil de préfecture serait compétent entre les particuliers et l'administration, comme il l'est entre les particuliers et les entrepreneurs. La raison en est que sa compétence pour le fait des entrepreneurs étant uniquement fondée sur ce qu'ils ont agi en qualité de représentants de l'administration, il ne peut pas n'être point compétent pour le fait de l'administration elle-même. Cette conséquence est admise sans contestation à l'égard des fouilles, le texte de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ne permettant, en ce qui les concerne, aucune distinction entre l'administration et les entrepreneurs, parce qu'il est conçu en termes généraux et absolus. Mais à l'égard des torts et dommages, la difficulté peut paraître sérieuse au premier abord. En effet, le 3e alinéa de l'article précité porte que le conseil de préfecture prononcera sur les torts et dommages procédant du fait des entrepreneurs *et non du fait de l'administration*. Ces dernières expressions semblent formelles, et cepen-

dant il est certain qu'elles ne doivent pas être prises à la lettre, qu'elles doivent être considérées comme synonymes de celles-ci, *encore bien que ce ne soit pas du fait de l'administration*, et que, par conséquent, elles ne mettent pas obstacle à la compétence du conseil de préfecture pour le fait de l'administration. La rédaction est vicieuse, mais le sens n'est pas douteux. Le vice de rédaction s'explique d'ailleurs, sans se justifier, par la comparaison avec la législation, immédiatement antérieure à celle de l'an VIII. Nous avons rapporté sous le n° 371, le texte des art. 4 et 5 de la loi des 7-11 septembre 1790. Aux termes de l'art. 4, les demandes en indemnité contre l'administration, à raison de l'exécution des travaux publics, étaient portées devant le directoire de district, pour l'être ensuite au directoire de département; tandis que, aux termes de l'art. 5, les demandes en indemnité procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration, étaient portées d'abord devant la municipalité, pour l'être ensuite au directoire de district. La distinction entre le fait de l'administration et le fait des entrepreneurs était nécessaire, puisqu'il en résultait une différence dans la juridiction. Le législateur de l'an VIII, qui a supprimé la différence de juridiction, puisqu'il n'admettait plus, en cette matière, que la compétence directe du conseil de préfecture, aurait dû effacer avec soin toutes traces d'une distinction désormais sans objet. C'est le contraire qu'il a fait, par une de ces inadvertances qui se rencontrent trop souvent dans les lois. Il a emprunté textuellement à l'article 5 de la loi de 1790 les mots *procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration*, mots nécessaires dans le système de la loi de 1790, et qui, pris à la lettre dans le système de la loi de l'an VIII, conduiraient à une conséquence évidemment inadmissible. C'est donc avec raison que la doctrine et la jurisprudence se sont unies pour la repousser et pour reconnaître, dans tous les cas, la compétence du conseil de préfecture, soit que le dommage procède du fait des entrepreneurs, soit qu'il procède du fait de l'administration elle-même.

Les conseils de préfecture sont-ils compétents en matière de plus-value ?

437. L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 pose en principe que, lorsque par suite de travaux publics, les propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité pour plus-value, et que cette indemnité sera réglée par une commission spéciale. Cette matière étant ainsi étrangère aux attributions du conseil de préfecture, nous renvoyons, pour en traiter, à la section concernant les commissions administratives contentieuses. Mais il convient de remarquer que si l'indemnité de plus-value est recouvrée au moyen d'un rôle nominatif, comme cela se pratique pour les desséchements de marais, les réclamations auxquelles le recouvrement pourra donner lieu devront être portées devant le conseil de préfecture, en

vertu de son attribution générale au sujet des contributions directes.

§ 2.

De l'expropriation pour cause d'utilité publique.

SOMMAIRE.

438. Exposé historique de la législation.
439. Cas auxquels s'applique la loi du 3 mai 1841.
440. Déclaration d'utilité publique, ou autorisation des travaux.
441. Application de l'utilité publique, ou mesures d'administration relatives à l'expropriation.
442. Cession amiable des propriétés soumises à l'expropriation.
443. Jugement d'expropriation.
444. Effets de la cession amiable.
445. Effets du jugement d'expropriation..
446. Mesures préparatoires pour le règlement des indemnités.
447. Jury spécial chargé de régler les indemnités.
448. Instruction contradictoire devant le jury.
449. Règles à suivre pour la fixation des indemnités.
450. Décision du jury.
451. Ordonnance d'exécution par le magistrat directeur.
452. Paiement des indemnités.
453. Prise de possession en cas d'urgence.
454. Rétrocession des terrains non employés aux travaux publics.
455. Droits des particuliers, lorsque les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'ont pas été observées à leur égard.
456. Cas auxquels la loi du 3 mai 1841 ne s'applique qu'en partie.

Quel est le principe fondamental en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, et quelles en ont été les énonciations successives ?

438. Le principe qui sert à la fois de base et de limite à l'expropriation pour cause d'utilité publique a été écrit dans l'art. 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen placée en tête de la constitution des 3-14 septembre 1791, ainsi que dans le titre Ier de cette constitution.

L'art. 17 de la déclaration est conçu en ces termes :

« La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être « privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement cons- « tatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et « préalable indemnité. »

Le titre Ier de la constitution contient la disposition suivante :

« La constitution garantit l'inviolabilité des propriétés, ou la juste « et préalable indemnité de celles dont la nécessité publique, léga- « lement constatée, exigerait le sacrifice. »

Ainsi le droit pour les particuliers de ne pouvoir être privés de leur propriété que pour cause de nécessité publique légalement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité, était à la fois reconnu comme droit naturel et comme droit garanti par la constitution.

Les mêmes dispositions, sauf d'insignifiantes différences de ré-

daction, furent successivement reproduites dans l'art. 19 de la déclaration placée en tête de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793, dans l'art. 358 de la constitution du 5 fructidor an III, dans l'art 10 de la charte du 4 juin 1814, dans l'art. 9 de la charte du 14 août 1830, dans l'art. 11 de la constitution du 4 novembre 1848. Enfin, la constitution du 14 janvier 1852 actuellement en vigueur reproduit implicitement ces dispositions tutélaires par le texte de son art. 1er, qui reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789; principes résumés dans la constitution de 1791, et au nombre desquels se trouve, comme on l'a vu, le droit pour les particuliers de ne pouvoir être privés de leur propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité.

Il résulte de cet exposé que, parmi les nombreuses constitutions qui ont successivement régi la France depuis 1789 jusqu'à nos jours, celle du 22 frimaire an VIII est la seule qui ait omis l'importante déclaration que nous avons rappelée. Il est vrai que le Code Napoléon, promulgué sous l'empire de cette constitution, a suppléé au silence qu'elle gardait sur ce point. Aux termes de l'art. 545 du Code Napoléon, nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Mais si l'insertion de ce principe dans le corps des lois civiles a le grand avantage de le mettre à l'abri des révolutions politiques, son omission dans la loi constitutionnelle avait l'inconvénient de ne pas l'élever au-dessus des lois ordinaires. Cet inconvénient se fit vivement sentir durant l'existence de la constitution de l'an VIII, comme nous le verrons bientôt. Aujourd'hui, par la double force qu'il tient du Code Napoléon et de la constitution de 1852, le principe dont il s'agit est à la fois placé en dehors des commotions politiques et au-dessus des lois ordinaires. Il survit aux révolutions et une constitution aurait seule la puissance de l'abroger.

Nous reprenons la suite de notre exposé historique. Nous avons constaté l'origine et la permanence de la règle fondamentale en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique; il nous reste à indiquer les moyens d'application de cette règle et les changements successifs qu'ils subirent.

Comment était réglée l'expropriation pour cause d'utilité publique d'après la loi du 16 septembre 1807 ?

Sous la constitution de l'an VIII et postérieurement à la promulgation du Code Napoléon, un avis du conseil d'État du 18 août 1807 décida que le concours du pouvoir législatif n'était pas nécessaire pour autoriser l'expropriation pour cause d'utilité publique et qu'un décret impérial suffisait. La loi du 16 septembre 1807 régla la manière dont l'expropriation aurait lieu et l'autorité qui serait chargée de fixer l'indemnité. D'après l'ensemble de cette loi et surtout en vertu des art. 49, 55, 56 et 57 combinés avec l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, l'expropriation et même la dépossession s'opé-

raient par le seul fait de l'autorisation des travaux, le droit des propriétaires ne consistant plus qu'en une créance contre l'administration. L'indemnité, en cas de discord, était fixée par le conseil de préfecture. La loi de 1807 n'admettait donc aucune intervention de l'autorité judiciaire ni pour la prononciation de l'expropriation, ni pour la fixation de l'indemnité. Elle faisait, en outre, disparaître la garantie du caractère préalable de l'indemnité en n'exigeant pas que le paiement eût lieu avant la prise de possession par l'administration.

Comment fut-elle réglée d'après la loi du 8 mars 1810?

Cette législation entraîna de nombreux abus, auxquels la loi du 8 mars 1810 eut pour objet de mettre un terme. Cette loi sanctionnait et précisait le principe de l'avis du conseil d'Etat du 18 août 1807 en disposant qu'un décret impérial pourrait seul autoriser les travaux; mais, renversant le système de la loi du 16 septembre 1807, elle prescrivait que l'expropriation s'opérât en vertu d'un jugement émané du tribunal de l'arrondissement où les propriétés seraient situées, et confiait au même tribunal la fixation de l'indemnité en cas de discord. Elle rendait en outre à l'indemnité son caractère préalable en se référant, sur ce point, à l'art. 545 du Code Napoléon.

Comment le fut-elle d'après la loi du 7 juillet 1833?

La loi du 8 mars 1810 resta en vigueur jusqu'à celle du 7 juillet 1833 qui, en maintenant à l'autorité judiciaire la prononciation de l'expropriation, partagea le droit d'autoriser les travaux entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif suivant des distinctions formellement précisées, déféra la fixation de l'indemnité à un jury spécial et ordonna catégoriquement que le paiement de l'indemnité précédât la prise de possession.

Par quelle loi l'est-elle aujourd'hui?

Enfin, la loi du 3 mai 1841, actuellement en vigueur, sauf en un point que nous allons indiquer, a reproduit, en l'améliorant et le dégageant des vices que l'expérience y avait fait reconnaître, le système fondé par le législateur de 1833. Le seul point où la loi du 3 mai 1841 a cessé d'être applicable concerne l'autorisation des travaux. Cette autorisation, qu'elle partageait entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, est aujourd'hui exclusivement dévolue au pouvoir exécutif, en vertu de l'art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Sous ce rapport il y a eu retour aux dispositions de la loi du 8 mars 1810.

Quels sont les cas auxquels la loi du 3 mai 1841 est ou n'est pas applicable?

439. La loi du 3 mai 1841, sauf le changement apporté par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, forme le code actuel et complet de l'expropriation pour cause d'utilité publique, son art. 77 ayant formellement abrogé les deux lois antérieures du 8 mars 1810 et du 7 juillet 1833. Il est donc essentiel de préciser les circonstances auxquelles elle s'applique. Comme ses deux devancières, elle n'est relative qu'à l'expropriation des immeubles : si l'intérêt public exigeait le sacrifice d'une propriété mobilière, il faudrait avoir recours

à une loi spéciale. De plus, comme nous l'avons fait remarquer dans le premier paragraphe de cette section, la loi de 1841 concerne exclusivement l'expropriation emportant dépossession matérielle : les dommages, même permanents, demeurent soumis à celle du 16 septembre 1807, sauf pour les travaux des fortifications, à l'égard desquels l'occupation même temporaire donne lieu, comme l'expropriation, à la juridiction du jury spécial, aux termes de l'art. 76 de la loi du 3 mai 1841, et est réglée, pour le surplus, par la loi du 30 mars 1831. Enfin, il est des cas de véritable expropriation, en matière immobilière, auxquels la loi de 1841 ne s'applique qu'en partie et pour certaines de ses dispositions. Nous indiquerons ces cas, après avoir exposé l'ensemble des règles de l'expropriation.

Relativement à la nature des travaux, ceux d'intérêt purement communal ne sont soumis à la loi du 3 mai 1841 que sous certaines modifications que nous ferons connaître en traitant des cas d'application partielle de cette loi.

Dans tous les cas où elle est applicable, la loi dont il s'agit est commune à l'administration et aux concessionnaires, son art. 63 donnant aux concessionnaires tous les droits qu'elle confère à l'administration, et les soumettant à toutes les obligations qu'elle lui impose.

De quoi résulte la déclaration d'utilité publique ?

440. La première condition pour que l'expropriation puisse avoir lieu, c'est que l'utilité publique ait été régulièrement déclarée. Aux termes de l'art. 2 de la loi du 3 mai 1841, la simple reconnaissance de l'utilité publique, par exemple, le classement d'une ligne de chemin de fer, ne suffirait pas; il faut que l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation est requise ait été expressément autorisée.

Comment est donnée l'autorisation des travaux ?

D'après l'art. 3 de la loi de 1841, l'autorisation était donnée par une loi pour les *grands travaux publics ;* par une ordonnance royale pour les travaux de moindre importance. Les grands travaux publics, pour lesquels une loi était nécessaire, se trouvaient limitativement désignés par le premier alinéa de l'article précité et par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832. La distinction que faisaient ces dispositions est devenue sans objet. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, tous les travaux publics indistinctement sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'empereur. Néanmoins, si ces travaux ont pour condition des engagements ou des subsides du trésor, le crédit doit être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution, et il n'y a plus moyen, même en cas d'urgence, d'ouvrir par décret des crédits extraordinaires, depuis que le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 a posé en principe qu'il ne pourrait être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi. En outre, pour plus de garantie, les décrets ordonnant ou autorisant

les travaux sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération du conseil d'Etat.

Aujourd'hui donc un décret impérial suffit, dans tous les cas, pour autoriser les travaux; tandis qu'une loi était précédemment nécessaire à l'égard de certains d'entre eux. Mais les conditions préalables à l'autorisation n'ont été ni supprimées ni changées. En conséquence, conformément à l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, le décret d'autorisation doit être précédé d'une enquête administrative. Cette enquête n'a pas pour objet de recueillir les réclamations fondées sur l'intérêt privé; elle n'est destinée qu'à constater les avantages généraux de l'entreprise et les meilleurs moyens d'exécution dont elle est susceptible. Les formes en ont été réglées par l'ordonnance royale du 18 février 1834 pour les travaux d'utilité générale, et par celle du 23 août 1835 pour les travaux d'intérêt purement communal.

Comment les propriétés soumises à expropriation sont-elles déterminées et désignées?

441. Il ne suffit pas que les travaux aient été autorisés et déclarés d'utilité publique, il faut, en outre, que les propriétés qui doivent être expropriées pour l'exécution de ces travaux soient régulièrement déterminées et désignées. C'est dans ce but que l'art. 2 de la loi du 3 mai 1841 prescrit au préfet de rendre deux arrêtés, dont le premier désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, lorsque cette désignation ne résulte pas de l'acte d'autorisation, et dont le second détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

Entre ces deux arrêtés se place une série de mesures d'administration, dont l'objet est de mettre les parties intéressées en état de fournir leurs contredits. La première origine de ces mesures remonte à la loi du 8 mars 1810. Conservées dans leur ensemble, mais modifiées dans leurs détails par la loi du 7 juillet 1833, elles sont aujourd'hui réglées par le tit. II de celle du 3 mai 1841.

Elles consistent :

1° Dans le plan parcellaire dressé par les ingénieurs pour chaque commune;

2° Dans le dépôt du plan à la mairie, pendant huit jours à dater de l'avertissement collectif aux parties intéressées, et dans le procès-verbal que le maire doit dresser des réclamations et observations présentées par lesdites parties;

3° Dans une seconde instruction contradictoire, pendant un second délai de huit jours, devant une commission d'arrondissement présidée par le sous-préfet, et dont les opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours;

4° Dans une troisième instruction contradictoire pendant un troisième délai de huit jours, à dater d'un nouvel avertissement collectif aux parties intéressées : troisième instruction qui se fait au moyen

d'observations écrites, déposées à la sous-préfecture, mais qui n'a lieu qu'autant que la commission d'arrondissement aurait proposé quelque changement au tracé indiqué par les ingénieurs.

Ces mesures, comparées dans leur ensemble à celles prescrites par la loi du 7 juillet 1833, s'en distinguent par plus de simplicité dans les formes et plus de brièveté dans les délais. Les enquêtes qu'elles ont pour objet de régler sont expressément destinées à recueillir les réclamations formées au nom des intérêts privés, à la différence de celles qui doivent précéder l'autorisation des travaux, et qui ne tendent qu'à éclairer la question d'utilité générale.

Le second arrêté du préfet clôt l'instruction préparatoire. Il est motivé, détermine les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Si la commission a proposé des changements au tracé des travaux, le préfet ne rend son second arrêté qu'après décision de l'autorité supérieure sur ces changements. Dans aucun cas, l'arrêté du préfet n'est susceptible de recours, si ce n'est pour cause d'excès de pouvoir.

Quelles sont les mesures à l'aide desquelles la loi favorise la cession amiable des propriétés soumises à expropriation ?

442. Les formalités que nous venons de décrire ont pour objet de déterminer les propriétés que l'administration aura besoin d'acquérir pour l'exécution des travaux. Elle les acquiert, ou par voie de cession amiable, ou par voie d'expropriation. Le législateur favorise la cession amiable par deux ordres de dispositions. D'abord, il la permet de la part des représentants des incapables, avec l'autorisation du tribunal donnée sur simple requête ; et de la part des représentants des personnes civiles, sous des conditions moins multipliées et moins lentes que d'après le droit commun, surtout tel qu'il était avant la promulgation du décret du 25 mars 1852. Ensuite, il autorise la passation des contrats dans la forme administrative, prescrit leur visa pour timbre ainsi que leur enregistrement gratis, et dispense de tous droits pour leur transcription au bureau des hypothèques. La première série de ces dispositions résulte de l'article 13 de la loi du 3 mai 1841 ; la seconde série est comprise dans les art. 56 et 58 de la même loi. Le législateur a même voulu favoriser rétroactivement les acquisitions amiables faites antérieurement aux arrêtés du préfet. Aux termes de l'art. 58 précité, les droits perçus sur ces acquisitions seront restitués, lorsque, dans le délai de deux ans à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans ces arrêtés. La restitution des droits ne pourra toutefois s'appliquer qu'à la portion des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux.

Comment à défaut de cession amiable s'opère l'expropriation pour cause d'utilité publique ?

443. Si, malgré les facilités données, la cession amiable n'a pu avoir lieu, il faut recourir à l'expropriation. Aux termes de l'article 1er de la loi du 3 mai 1841, l'expropriation s'opère par autorité de justice. Elle est prononcée par le tribunal d'arrondissement

dans le ressort duquel les biens sont situés. Nous examinerons successivement comment et par qui ce tribunal est saisi, les règles et l'objet de l'instruction, le caractère et les formes de la décision, la publicité qu'elle doit recevoir et les recours dont elle est susceptible.

Comment et par qui le tribunal qui doit prononcer l'expropriation est-il saisi ?

1° *Comment et par qui le tribunal est-il saisi ?* — En règle générale, c'est l'administration qui saisit le tribunal de la demande en expropriation. A cet effet, le préfet transmet au procureur impérial le décret qui autorise l'exécution des travaux et son propre arrêté, indicatif des biens à exproprier. Exceptionnellement, le tribunal peut être saisi par la partie privée. Il en est ainsi lorsqu'une année s'est écoulée depuis l'arrêté indicatif des biens à exproprier, sans que l'administration poursuivît l'expropriation. Comme il ne faut pas laisser trop longtemps la propriété sous la menace d'expropriation, tout propriétaire dont les terrains sont compris dans l'arrêté précité peut, dans ce cas, présenter requête au tribunal.

Quelles sont les règles, et quel est l'objet de l'instruction devant le tribunal ?

2° *Règles et objet de l'instruction.* — Si le tribunal est saisi par l'envoi du préfet, dans les trois jours de cet envoi, et sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites pour la déclaration et pour l'application de l'utilité publique ont été remplies, le procureur impérial requiert et le tribunal prononce l'expropriation. Si c'est par requête d'un propriétaire, cette requête sera communiquée par le procureur impérial au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces et le tribunal statuera dans les trois jours. Ce délai de trois jours à dater de l'envoi des pièces est donc commun aux deux cas, et sa brièveté est motivée par la nécessité de retarder le moins possible l'exécution des travaux. Lorsque l'expropriation est poursuivie par le propriétaire lui-même, si le préfet n'envoyait pas les pièces qui seules peuvent mettre en état de statuer, le propriétaire pourrait réclamer des dommages-intérêts, conformément au droit commun, et le tribunal devrait connaître de cette demande.

Le tribunal, pour prononcer l'expropriation, n'a pas à s'enquérir de l'utilité des travaux ou de la convenance des tracés, questions qui ont été souverainement résolues par l'administration. Il doit seulement vérifier si l'administration a régulièrement procédé, si les formalités prescrites ont été remplies. Par conséquent, l'expropriation ne devrait pas être prononcée si les travaux n'avaient pas fait l'objet d'un décret d'autorisation, si ce décret n'avait pas été précédé d'une enquête générale, si les deux arrêtés du préfet n'avaient pas été rendus, ou si quelque irrégularité s'était glissée dans l'enquête spéciale ouverte entre ces deux arrêtés. Pour l'enquête générale, qui n'est qu'une mesure d'ordre, le tribunal n'a pas à vérifier sa régularité; il n'a qu'à constater qu'elle a eu lieu. Pour l'enquête spéciale, au contraire, qui forme la garantie des droits privés, le tribunal doit s'assurer que tous les détails en sont conformes à la loi. Lorsqu'il résulte de l'examen des pièces que toutes

les conditions prescrites ont été observées, le tribunal ne peut pas s'empêcher de prononcer l'expropriation; car il est ici juge des formes et non du fond. C'est ce caractère de l'instruction devant le tribunal qui fait qu'elle n'est jamais contradictoire, dans le sens propre de ce mot. Lorsque l'expropriation est poursuivie à la requête de la partie privée, le préfet doit envoyer les pièces, mais ne doit pas être mis en cause. De même, lorsqu'elle est poursuivie par l'administration, ce qui est le cas le plus ordinaire, aucune loi n'oblige le préfet ou le ministère public à mettre en cause le propriétaire menacé d'expropriation. Le propriétaire aura sans doute la faculté d'intervenir lui-même, mais par voie de simples notes adressées, soit au ministère public, soit au président du tribunal; il ne devra pas employer les formes prescrites pour l'intervention par le Code de procédure civile, ces formes étant incompatibles avec le caractère de l'instruction et avec le délai de trois jours rigoureusement imposé au tribunal.

La décision est-elle un véritable jugement, et quelles en sont les formes ?

3° *Caractère et formes de la décision.* — L'acte par lequel le tribunal prononce l'expropriation, bien qu'il ne soit pas précédé d'une instruction contradictoire, est un véritable jugement, ainsi qualifié par la loi et soumis aux formes essentielles des jugements. En conséquence, il doit contenir, outre les motifs et le dispositif, l'énonciation ou le visa des pièces et les noms des propriétaires expropriés, à peine de nullité.

Le jugement qui prononce l'expropriation commet un des membres du tribunal pour remplir les fonctions de magistrat directeur du jury chargé de fixer l'indemnité, et désigne un autre membre pour le remplacer au besoin. En cas d'absence ou d'empêchement de ces deux magistrats, il est pourvu à leur remplacement par une ordonnance du président du tribunal, rendue sur requête.

Quand y a-t-il lieu à jugement donnant acte du consentement du propriétaire ?

Le tribunal doit être saisi toutes les fois qu'il n'y pas eu cession amiable, c'est-à-dire accord sur la chose et le prix entre l'administration et le propriétaire; mais il n'y a lieu au jugement d'expropriation qu'autant que le propriétaire se refuse à la cession. S'il y consent et qu'il soit seulement en dissentiment sur le prix avec l'administration, le tribunal donne acte du consentement et désigne le magistrat directeur du jury, sans qu'il soit besoin de rendre le jugement d'expropriation ni de s'assurer que les formalités prescrites ont été remplies.

Comment le jugement d'expropriation doit-il être notifié et rendu public ?

4° *Publicité de la décision et recours dont elle est susceptible.* — La procédure qui précède le jugement n'est pas contradictoire. Elle le devient par les mesures qui ont pour objet de porter ce jugement à la connaissance des parties intéressées. Ces mesures consistent: 1° dans la publication, à son de trompe ou de caisse, dans la commune de la situation des biens; 2° dans l'affiche, tant à la principale porte de l'église qu'à la mairie de la même commune; 3° dans la notification aux propriétaires; 4° dans l'insertion dans l'un des

journaux de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un de ceux du département; 5° dans la transcription au bureau des hypothèques. Le jugement d'expropriation est transcrit en entier au bureau des hypothèques, conformément au droit commun; mais ce n'est que par extrait qu'il est publié, affiché, notifié et inséré dans un journal. Cet extrait doit contenir les noms des propriétaires, les motifs et le dispositif du jugement. Le jugement est visé pour timbre et enregistré gratis. Il n'est perçu aucun droit pour sa transcription au bureau des hypothèques. Le défaut d'accomplissement de ces diverses formalités, aux termes de l'art. 19 de la loi du 3 mai 1841, n'empêcherait pas l'expropriation d'avoir son cours; mais il pourrait avoir pour effet d'obliger l'administration à payer deux fois, les droits des tiers sur le prix étant expressément réservés par le même article.

Quel est le seul recours ouvert contre le jugement d'expropriation, et comment est-il statué sur ce recours?

Le jugement d'expropriation est en dernier ressort. Il ne peut être attaqué que par la voie du recours en cassation et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de formes du jugement lui-même. Le pourvoi, en vue de plus de célérité, est affranchi des règles ordinaires quant à la forme, au délai et à l'instruction. Quant à la forme, il s'effectue par simple déclaration au greffe du tribunal et non par requête signée d'un avocat à la Cour de cassation. Le délai est de trois jours, au lieu de deux mois, à dater de la notification du jugement. Le pourvoi est notifié dans la huitaine, soit à la partie privée, s'il émane de l'administration, soit au préfet s'il émane de la partie privée. Ces divers délais sont prescrits à peine de déchéance. Quant à l'instruction, les pièces, dans la quinzaine de la notification du pourvoi, sont directement adressées à la chambre civile de la Cour de cassation sans examen préalable de la chambre des requêtes. La chambre civile doit statuer dans le mois suivant, tandis que, de droit commun, la Cour de cassation n'est assujettie à aucun délai pour ses décisions. Enfin, l'arrêt rendu par défaut à l'expiration du délai d'un mois ne sera pas susceptible d'opposition, ce qui est une dernière dérogation aux règles ordinaires.

Comment ont lieu les significations et notifications prescrites en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique?

Tous les développements qui précèdent au sujet du jugement d'expropriation sont fondés sur le dernier alinéa de l'art. 13, sur les art. 14, 15, 16, 20 et 58 de la loi du 3 mai 1841. Aux termes des art. 15 et 58 précités, ainsi que de l'art. 57 de la même loi, les significations et les notifications de la part de l'administration, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, sont faites à la diligence du préfet du département de la situation des biens. Elles peuvent être faites tant par huissier que par tout agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice. Elles ont lieu au domicile que les propriétaires ont dû élire dans l'arrondissement de la situation des biens, par une déclaration faite à la mairie de la commune où les biens sont situés, et, à défaut de cette élection de domicile, les notifications s'opèrent par la remise d'une

Digitized by Google

copie au maire et d'une autre copie au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. Les significations, soit de la part de l'administration, soit de celle des particuliers, sont, comme le jugement lui-même, dispensées des droits de timbre et d'enregistrement.

Quels sont les effets de la cession amiable entre le cédant et l'administration ?

444. La cession amiable des immeubles soumis à expropriation produit, entre le cédant et l'administration, les effets réglés par le droit commun. En conséquence, l'administration devient immédiatement propriétaire des biens cédés et peut immédiatement en prendre possession sans payer le prix convenu, si le cédant lui a accordé un délai pour le paiement.

Quels sont les effets de la cession amiable par rapport aux droits réels appartenant à des tiers sur l'immeuble cédé ?

Par rapport aux tiers, les dispositions du droit commun antérieur à la loi du 23 mars 1855 sur la transcription hypothécaire reçoivent aussi leur application, en ce sens que le cédant ne peut plus valablement ni aliéner la propriété cédée, ni la grever d'aucun droit réel. Mais tandis que, d'après le Code Napoléon, les droits réels préexistants suivent l'immeuble entre les mains de l'acquéreur, la nécessité d'assurer l'exécution des travaux en a fait affranchir les biens cédés à l'administration dans le cas particulier dont il s'agit.

L'acte de cession doit, comme le jugement d'expropriation, être publié, affiché et inséré par extrait dans un journal, ainsi que transcrit en entier au bureau des hypothèques de l'arrondissement; mais, à l'exemple aussi de ce qui a lieu pour le jugement d'expropriation, ces diverses conditions ne sont prescrites à l'administration que dans l'intérêt du trésor public. C'est ce qui explique comment elle en est expressément dispensée pour les acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de 500 fr., parce que, dans ces limites, la chance d'avoir à payer deux fois est plus que compensée par l'avantage d'une prise de possession beaucoup plus prompte. Quant aux tiers, ils ne peuvent exciper du défaut d'accomplissement des formalités prescrites pour suivre l'immeuble entre les mains de l'administration. Par le seul fait de la convention passée entre elle et le propriétaire, tous les droits de suite sur la chose sont convertis en simples droits de préférence sur le prix. C'est en ce sens seulement et avec ce caractère que les droits des tiers sont réservés par la loi.

La théorie que nous venons d'exposer sur les effets de la cession amiable des biens sujets à expropriation, soit entre le propriétaire et l'administration, soit entre l'administration et les tiers, n'est que le développement raisonné et méthodique de l'art. 19 de la loi du 3 mai 1841.

Quelle est, en cette matière, la portée de la loi du 23 mars 1855 ?

La loi du 23 mars 1855, sur la transcription hypothécaire, a profondément modifié les principes du Code Napoléon, en faisant dépendre de l'accomplissement de la transcription le transport de la propriété immobilière à l'égard des tiers. Nous pensons que cette

loi doit rester étrangère à la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et que par conséquent l'administration n'aura pas besoin, plus qu'auparavant, de faire transcrire ses contrats d'acquisition, pour se mettre à l'abri de tout droit de suite. Nous le décidons ainsi, par la double raison que les lois générales ne sont pas présumées déroger aux lois spéciales, et qu'il a été formellement déclaré, au nom du gouvernement, que la loi nouvelle ne s'appliquait point au cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Quels sont les effets du jugement d'expropriation entre le propriétaire exproprié et l'administration ?

445. Le jugement d'expropriation, dès qu'il a été rendu et notifié au propriétaire, transfère la propriété à l'administration. La chose passe à ses risques, et aucun droit réel ne peut y être établi, du chef de l'ancien propriétaire; mais si la propriété est transmise par l'effet immédiat du jugement, la possession ne le sera qu'après règlement et paiement de l'indemnité, conformément au principe écrit à la fois dans la constitution et dans le Code Napoléon. Jusqu'alors, la possession reste à l'ancien propriétaire, et c'est un de ces cas où la propriété est le plus nettement séparée de la possession.

Quels sont les effets du jugement d'expropriation, par rapport aux droits réels qui grèvent l'immeuble exproprié ?

Relativement aux tiers qui ont des droits réels préexistants sur l'immeuble exproprié, le jugement d'expropriation a pour effet de convertir leur droit sur la chose en droit sur le prix. L'immeuble est purgé de tous les droits réels qui le grevaient. Il ne peut plus être enlevé à l'administration par l'effet d'aucune action réelle. Il n'est plus admis, en ce qui le concerne, ni action en revendication de la part de ceux qui s'en prétendraient véritables propriétaires; ni action en résolution, de la part d'anciens propriétaires à l'égard desquels les conditions des contrats n'auraient pas été remplies; ni action en reconnaissance de droits d'usufruit, d'usage, d'habitation ou de services fonciers; ni action en délaissement hypothécaire; ni surenchère sur le prix qui aura été ou accepté par le propriétaire exproprié, ou contradictoirement réglé. La loi veut que l'immeuble reste, dans tous les cas, à l'administration, parce qu'elle veut que rien n'arrête l'exécution des travaux publics en vue desquels l'expropriation a été prononcée. C'est pour ce motif que tous les droits réels, quels qu'ils soient, sont transportés de la chose sur le prix. Le droit sur le prix, qui se résout en un simple droit de préférence, le prix consistant en une quantité et n'étant pas susceptible par conséquent d'une revendication proprement dite, n'appartient même aux créanciers privilégiés ou hypothécaires non inscrits qu'à la condition de se faire inscrire dans la quinzaine de la transcription. A défaut d'inscription de leur part dans ce délai, ils sont déchus de tout droit, même sur le prix. Cette déchéance ne souffre exception qu'en faveur des femmes mariées, mineurs ou interdits, qui, à raison de leur hypothèque légale dispensée d'inscription, pourront, lors même qu'ils ne se seraient pas fait in-

scrire dans la quinzaine de la transcription, exercer leurs droits sur le montant de l'indemnité, tant qu'elle n'aura pas été payée ou que l'ordre n'aura pas été réglé définitivement entre les créanciers.

Les règles que nous venons d'exposer au sujet des créanciers hypothécaires ou privilégiés sont un exemple remarquable de la survie du droit de préférence à la perte du droit de suite. Cette survie n'est expressément prononcée par le Code Napoléon que dans le cas prévu par l'art. 2198, et son extension à d'autres cas faisait l'objet des plus vives controverses, soit en doctrine, soit en jurisprudence, antérieurement à la loi du 21 mai 1858, qui a résolu la question dans le sens de l'affirmative. Ici, même avant cette dernière loi, il ne pouvait y avoir aucun doute, la loi du 3 mai 1841 est claire et précise sur ce point. Les créanciers privilégiés ou hypothécaires inscrits perdent leur droit de suite par l'effet du jugement d'expropriation; mais ils conservent leur droit de préférence. De même les créanciers ayant hypothèque légale dispensée d'inscription perdent leur droit de suite par l'effet du jugement d'expropriation ; mais ils conservent leur droit de préférence, indépendamment de toute inscription.

Les dispositions qui précèdent résultent des art. 17 et 18 de la loi du 3 mai 1841. Elles sont communes, ainsi que nous l'avons déjà vu, aux effets de la cession amiable des terrains soumis à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Quelle est, en cette matière, la portée de la loi du 23 mars 1855?

Par les mêmes raisons qui ont été données sous le n° précédent, nous estimons que la loi du 23 mars 1855 n'a rien changé aux effets du jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il en résulte, non-seulement que ces effets continueront à se produire, indépendamment de toute transcription de la part de l'administration ; mais en outre que les créanciers privilégiés ou hypothécaires non inscrits conserveront, pour s'inscrire utilement, le délai de quinzaine à partir de la transcription, nonobstant les dispositions de la loi nouvelle qui ne permettent l'inscription que jusqu'à la transcription.

Quand y a-t-il lieu à fixation de l'indemnité par le jury, et quelles sont les conditions auxquelles est soumis le jugement donnant acte du consentement du propriétaire?

446. L'indemnité doit être réglée d'autorité toutes les fois qu'il n'y a pas accord sur le prix. Par conséquent, elle doit être ainsi réglée, non-seulement en cas d'expropriation, mais aussi lorsque les propriétaires à exproprier consentant à la cession et ne pouvant s'accorder sur le prix avec l'administration, le tribunal a donné acte du consentement et désigné le magistrat directeur du jury. Ce jugement du tribunal est soumis aux mêmes conditions de publicité, de notification et de transcription, que le jugement d'expropriation.

Quelles sont les formalités respectivement prescrites au propriétaire et à l'administration avant la réunion du jury?

Dans la huitaine de la notification de l'un ou l'autre de ces jugements, le propriétaire est tenu de faire connaître à l'administration : 1° ceux qui ont sur l'immeuble des droits réels partiels, c'est-à-dire des droits d'usufruit, d'usage, d'habitation ou de servitude active ;

2° ceux qui ont des droits personnels à la jouissance de l'immeuble, c'est-à-dire les fermiers ou locataires. A défaut de cette indication, le propriétaire reste seul chargé, envers ces divers ayant droit, des indemnités qu'ils pourront réclamer. Les autres intéressés sont en demeure de faire valoir leurs droits par la publication, l'affiche et l'insertion dans un journal. Ils sont tenus de se faire connaître à l'administration dans le délai de huitaine à dater du plein accomplissement de ces formalités, à défaut de quoi ils seront déchus de tous droits à l'indemnité. Les autres intéressés dont il est ici question comprennent incontestablement ceux qui ont des actions en revendication ou en résolution à exercer. Ils ne comprennent pas les créanciers chirographaires; ces créanciers, hors le cas de faillite, étant toujours représentés par leur débiteur. Quant aux créanciers privilégiés ou hypothécaires, il faut distinguer. S'ils ne sont pas inscrits, ils rentrent dans la classe des créanciers chirographaires relativement à l'indemnité, et n'ont sur elle que les mêmes droits. S'ils sont inscrits, ils peuvent ou intervenir dans le règlement de l'indemnité, et alors ils doivent le faire dans le délai prescrit, ou l'indemnité une fois fixée, former opposition au paiement et provoquer l'ouverture d'un ordre, lors duquel ils exerceront leur droit de préférence. Enfin si, sans être inscrits, ils ont une hypothèque légale dispensée d'inscription, ils peuvent user des mêmes droits que s'ils étaient inscrits. Toutes les règles établies pour le propriétaire et ses créanciers sont communes à l'usufruitier et à ses créanciers.

L'administration notifie aux propriétaires et à tous autres intéressés légalement connus les sommes qu'elle offre pour indemnités. Ces offres sont, en outre, affichées et publiées dans la commune de la situation des biens, de la même manière que le jugement d'expropriation. La notification des offres est le premier acte prescrit à l'administration pour faire fixer l'indemnité. Elle doit avoir lieu dans les six mois du jugement d'expropriation ou de celui qui a donné acte du consentement des propriétaires à la cession. Si l'administration laissait expirer ce délai sans agir, comme il ne convient pas que les propriétaires expropriés restent longtemps privés du prix qui leur est dû, les parties pourraient exiger qu'il fût procédé à la fixation de l'indemnité. Elles adresseraient à cet effet une requête, à fin de désignation de jurés, à la cour ou au tribunal chargé de choisir le jury d'expropriation, suivant la distinction qui sera indiquée sous le numéro subséquent.

Dans la quinzaine de la notification des offres, les propriétaires et autres intéressés sont tenus de déclarer leur acceptation, ou, s'ils n'acceptent pas les offres qui leur sont faites, d'indiquer le montant de leurs prétentions. Les mêmes facilités qui sont accordées aux représentants des incapables et à ceux des personnes civiles, pour consentir à la cession amiable des propriétés soumises à l'expropriation, leur sont aussi données pour accepter les offres de l'administration.

Le délai d'un mois est substitué, en leur faveur, à celui de quinzaine, à raison du temps nécessaire pour accomplir les formalités prescrites. Lorsqu'un propriétaire aura accepté les offres de l'administration, le montant de l'indemnité devra, s'il l'exige et s'il n'y a pas eu contestation de la part des tiers dans le délai de quinzaine ou d'un mois, suivant la distinction qui précède, être versé à la caisse des dépôts et consignations pour être remis ou distribué à qui de droit, selon les règles du droit commun. Les délais prescrits pour répondre à la notification des offres le sont aussi pour requérir, s'il y a lieu, l'acquisition intégrale des propriétés soumises seulement à expropriation partielle. Cette réquisition est faite par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury; mais elle peut aussi l'être par une notification directe à l'expropriant. Elle n'est autorisée que pour les bâtiments et pour les parcelles de terrain qui, par suite du morcellement, se trouveraient réduites au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu, et si les parcelles ainsi réduites sont inférieures à dix ares.

Si les offres de l'administration ne sont pas acceptées dans les délais prescrits, l'administration cite devant le jury spécial, convoqué à cet effet, les propriétaires et tous les autres intéressés légalement connus, pour qu'il soit procédé au réglement des indemnités. La citation doit contenir l'énonciation des offres qui auront été refusées.

Les parties privées ne sont pas censées avoir accepté ces offres, par cela seul qu'elles n'y ont pas répondu dans les délais prescrits, et elles conservent le droit, nonobstant leur silence antérieur, d'indiquer devant le jury le montant de leurs prétentions. La sanction de ces délais, en ce qui les concerne, consiste uniquement dans la condamnation aux dépens par elles encourue pour le seul fait de ne s'y être pas conformées et quelle que soit l'estimation ultérieure du jury, ainsi qu'on le verra sous le n° 451.

Les mesures préparatoires que nous venons de décrire et les dispositions diverses que nous y avons rattachées résultent des art. 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 50, 55 et 59 de la loi du 3 mai 1841.

Comment est composé et constitué le jury spécial chargé de régler l'indemnité due au propriétaire ?

447. Le jury spécial, chargé de régler l'indemnité due aux propriétaires expropriés pour cause d'utilité publique, est composé de douze membres. Voici la série d'opérations à l'aide desquelles ce jury est formé :

1° Dans sa session annuelle, le conseil général du département désigne, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, sur la liste du jury criminel, trente-six personnes au moins, et soixante-douze au plus, ayant leur domicile réel dans l'arrondissement. C'est parmi ces personnes que sont choisis, jusqu'à la session suivante ordinaire du conseil général, les membres du jury spécial en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans le département de la

Seine, la désignation est faite pour tout le département, au lieu de l'être pour chaque arrondissement, et le nombre des jurés désignés est de six cents. Pour l'arrondissement de Lyon, le nombre en est porté à deux cents, au lieu de soixante-douze au plus, en vertu de la loi du 22 juin 1854.

2° Toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, la première chambre de la cour impériale, dans les départements qui sont le siége d'une cour impériale, et, dans les autres départements, la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, choisit en la chambre du conseil, sur la liste dressée pour l'arrondissement dans lequel ont lieu les expropriations, seize personnes qui formeront le jury spécial, et, en outre, quatre jurés supplémentaires. Ne peuvent être choisis : les propriétaires, fermiers, locataires des terrains désignés dans le deuxième arrêté du préfet, et qui restent à acquérir ou à exproprier ; les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles ; tous autres intéressés légalement connus. Quant aux propriétaires, fermiers, locataires, créanciers inscrits et autres intéressés à l'égard des biens expropriés pour lesquels l'indemnité seule reste à fixer, il est évident qu'ils ne peuvent être choisis, puisqu'ils sont directement en cause. Peuvent, au contraire, être choisis les propriétaires de terrains compris dans le deuxième arrêté du préfet qui auraient traité à l'amiable avec l'administration, leurs terrains n'étant plus à acquérir, et eux-mêmes, par conséquent, n'ayant plus intérêt à exagérer le prix des immeubles. Les septuagénaires sont dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de jurés.

3° La liste des seize jurés et des quatre jurés supplémentaires est transmise par le préfet au sous-préfet, qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties, en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître les noms des jurés.

4° Au jour fixé pour la réunion, le magistrat directeur du jury, assisté du greffier ou commis-greffier du tribunal, fait faire l'appel des jurés. Tout juré qui, sans motifs légitimes, manque à l'une des réunions ou refuse de prendre part à la délibération, encourt une amende de 100 fr. au moins et de 300 fr. au plus. L'amende est prononcée par le magistrat directeur du jury. Il statue en dernier ressort sur l'opposition qui serait formée par le juré condamné. Il prononce également sur les causes d'empêchement que les jurés proposent, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la désignation faite par la cour ou le tribunal. Ceux des jurés qui se trouvent rayés de la liste par suite des décisions du magistrat directeur sont immédiatement remplacés par les jurés supplémentaires, qui sont appelés dans l'ordre de leur inscription. En cas d'insuffisance, le magistrat directeur du jury choisit sur la

liste dressée par le conseil général les personnes nécessaires pour compléter le nombre de seize jurés.

5° Le greffier ou commis-greffier, qui assiste le magistrat directeur du jury, appelle successivement les causes sur lesquelles le jury doit statuer, et tient procès-verbal des opérations. Lors de l'appel, l'administration a le droit d'exercer deux récusations péremptoires; la partie adverse a le même droit. Dans le cas où plusieurs intéressés figurent dans la même affaire, ils s'entendent pour l'exercice du droit de récusation, sinon le sort désigne ceux qui doivent en user. Si le droit de récusation n'est point exercé, ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au nombre de douze, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste. Le jury spécial n'est constitué que lorsque les douze jurés sont présents.

Toutes ces dispositions sont la reproduction méthodique des articles 29 à 35 de la loi du 3 mai 1841. Nous n'avons fait qu'ajouter quelques éclaircissements nécessaires et retrancher quelques détails d'une application exceptionnelle.

Quelles sont les affaires dont chaque jury doit connaître, et comment en connaît-il?

448. Le jury ne connaît que des affaires dont il a été saisi au moment de sa convocation, et statue successivement et sans interruption sur chacune de ces affaires. Il ne peut se séparer qu'après avoir réglé toutes les indemnités dont la fixation lui a été ainsi déférée. Les opérations commencées par un jury, et qui ne sont pas encore terminées au moment du renouvellement annuel de la liste générale, sont continuées, jusqu'à conclusion définitive, par le même jury. Les noms des jurés qui ont fait le service d'une session ne pourront être portés sur le tableau dressé par le conseil général pour l'année suivante.

Lorsque le jury est constitué, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité. Le magistrat directeur met sous les yeux du jury le tableau des offres et demandes respectivement notifiées, les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Les parties ou leurs fondés de pouvoir peuvent présenter sommairement leurs observations. Le jury pourra entendre toutes les personnes qu'il croira pouvoir l'éclairer. Il pourra également se transporter sur les lieux ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres. La discussion est publique ; elle peut être continuée à une autre séance. La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury.

Ces diverses règles résultent des art. 36, 37, 38, 44, 45 et 47 de la loi du 3 mai 1841.

Quelles sont les règles suivant lesquelles le jury doit fixer les indemnités?

449. Les règles qui doivent présider à la fixation des indemnités sont les suivantes:

1° Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des

réclamants, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le jury règle l'indemnité indépendamment de ces litiges et difficultés, sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit. Le magistrat directeur du jury ordonne la consignation de l'indemnité ainsi fixée, pour qu'elle reste déposée jusqu'à ce que les parties se soient entendues ou que le litige soit vidé.

2° Le jury prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers et autres intéressés légalement connus. Dans le cas d'usufruit, une seule indemnité est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble. Le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité, au lieu de les exercer sur la chose, sous les conditions de droit commun.

3° Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité. Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée. L'augmentation de valeur que l'exécution des travaux peut procurer au restant de la propriété ne doit être prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité, qu'autant que cette augmentation de valeur est *immédiate*, c'est-à-dire une suite naturelle et prochaine de l'exécution des travaux, et *spéciale*, c'est-à-dire distincte de celle qu'éprouvent les propriétés voisines. Le jury n'a pas la faculté de compenser en totalité l'augmentation de valeur avec l'indemnité ; il faut toujours qu'il y ait une indemnité, quelque faible qu'elle soit. Au contraire, sous l'empire de la loi du 16 septembre 1807, le principe de la compensation entre l'indemnité et la plus-value était admis avec une telle rigueur que, si la plus-value excédait l'indemnité, le propriétaire devait payer la différence. La loi du 8 mars 1810 n'avait point de disposition à cet égard. C'est à la loi du 7 juillet 1833, interprétée par la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'est due la restriction que nous venons de signaler quant à la mesure dans laquelle il doit être tenu compte de la plus-value. Mais tandis que, aux termes de cette loi, la supputation de la plus-value, même ainsi limitée, n'était qu'une simple faculté, celle du 3 mai 1841 en a fait une obligation à laquelle le jury doit se soumettre.

4° L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée. Cette disposition ne se trouvait point dans la loi de 1833. Elle a été insérée dans celle de 1841, pour empêcher à l'avenir un abus grave que son absence avait fait naître. Il s'était

rencontré des jurys qui avaient alloué aux personnes expropriées plus qu'elles ne demandaient, et la Cour de cassation avait plusieurs fois jugé qu'à défaut d'un texte formel il ne lui appartenait pas de casser la décision d'un jury pour violation du principe *non ultrà petita*. C'est ce texte formel qu'on a voulu écrire dans la loi, en complétant la limite supérieure par une limite inférieure non moins équitable et rationnelle. L'omnipotence du jury est donc circonscrite entre le montant de la demande et le montant des offres. Sans sortir de ces deux termes, l'indemnité doit comprendre, non-seulement la valeur des objets expropriés, mais, en outre, la réparation du préjudice que le propriétaire dépossédé peut éprouver pour le restant de sa propriété.

Telles sont, dans leur ensemble, les dispositions des art. 39, 48, 51 et 52 de la loi du 3 mai 1841.

Comment délibèrent les jurés ?

450. Après la clôture de l'instruction, les jurés se retirent immédiatement dans leur chambre pour fixer le montant de l'indemnité, conformément aux règles qui précèdent. Ils délibèrent sans désemparer sous la présidence de l'un d'eux qu'ils désignent à l'instant même. Ils ne peuvent délibérer valablement qu'au nombre de neuf au moins. La décision est prise à la majorité des voix. En cas de partage la voix du président du jury est prépondérante.

Par qui la décision du jury doit-elle être signée, et à qui doit-elle être remise ?

La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise par le président au magistrat directeur. Après la clôture des opérations du jury, les minutes de ses décisions et les autres pièces qui se rattachent auxdites opérations sont déposées au greffe du tribunal civil de l'arrondissement.

Quel est le seul recours ouvert contre la décision du jury, et comment est-il statué sur ce recours ?

La décision du jury ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation et seulement pour violation des règles concernant :

1° Le choix des jurés de chaque session par la cour ou le tribunal ;

2° La convocation des jurés et la notification de leurs noms aux parties ;

3° L'exercice du droit de récusation et la réduction des jurés au nombre de douze ;

4° Les formes de l'instruction devant le jury ;

5° La délibération du jury quant au nombre, à la présidence et à la majorité ;

6° La fixation des indemnités quant au principe de distinction pour des titres distincts et à l'observation des deux limites supérieure et inférieure.

La loi du 7 juillet 1833 n'admettait aussi que le recours en cassation contre la décision du jury, mais elle ne comprenait pas au nombre des causes de pourvoi la violation des règles concernant l'exercice du droit de récusation et la réduction des jurés au nombre

Digitized by Google

de douze, et elle ne pouvait y comprendre l'inobservation de limites qu'elle ne posait pas.

Le recours contre la décision du jury est formé, notifié et jugé de la même manière que celui contre le jugement d'expropriation. Le délai est de quinze jours, à partir du jour de la décision. En règle générale, lorsqu'une décision du jury aura été cassée, l'affaire sera renvoyée devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement. Néanmoins, la Cour de cassation pourra, suivant les circonstances, renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans un des arrondissements voisins, quand même il appartiendrait à un autre département. Cette dernière disposition est une innovation de la loi de 1841. Elle a été motivée par la nécessité de déjouer les influences locales qui, dans certaines circonstances, ne permettraient pas d'obtenir une bonne et loyale appréciation.

Tout ce que nous venons de dire de la décision du jury, de ses formes et du recours dont elle est susceptible, résulte du deuxième alinéa de l'art. 35, des alinéas 2, 3 et 4 de l'art. 38, du premier alinéa de l'art. 41, et des art. 42 et 43 de la loi du 3 mai 1841.

451. Dès que la décision du jury est remise par le président au magistrat directeur, ce magistrat la déclare exécutoire.

Quel est le triple objet de l'ordonnance du magistrat directeur ?

Par la même ordonnance le magistrat directeur statue sur les dépens conformément aux règles suivantes. Si l'indemnité réglée par le jury ne dépasse pas l'offre de l'administration, les parties qui l'auront refusée seront condamnées aux dépens. Si l'indemnité est égale à la demande des parties, l'administration sera condamnée aux dépens. Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'administration et inférieure à la demande des parties, les dépens seront compensés de manière à être supportés par les parties et l'administration dans les proportions de leur offre ou de leur demande avec la décision du jury. Ces règles ne sont que l'application des principes posés dans les art. 130 et 131 du Code de procédure civile. Quelle que soit l'estimation du jury, tout indemnitaire autre qu'un représentant d'individus incapables ou de personnes civiles qui n'aura pas, dans le délai prescrit, accepté les offres de l'administration ou, à défaut d'acceptation, indiqué le montant de ses prétentions, devra dans tous les cas être condamné aux dépens. C'est le magistrat directeur qui taxe les dépens dont le tarif est déterminé par le réglement d'administration publique du 18 septembre 1833. La taxe ne comprend que les actes faits postérieurement à l'offre de l'administration : les frais des actes antérieurs demeurent dans tous les cas à la charge de l'administration.

Par la même ordonnance qui déclare exécutoire la décision du jury et qui statue sur les dépens, le magistrat directeur envoie l'administration en possession de la propriété, à la charge par elle d'acquitter entre les mains des ayant droit, préalablement à la prise de possession, les indemnités réglées par le jury.

Quel est le seul recours ouvert contre l'ordonnance du magistrat directeur, et comment y est-il statué ?

L'ordonnance du magistrat directeur n'est susceptible, comme la décision du jury, que de recours en cassation. Elle peut être attaquée pour les mêmes causes que la décision du jury, et, en outre, pour violation des règles concernant la condamnation aux dépens. Toutefois, l'erreur de calcul qu'aurait commise le magistrat directeur en statuant sur les dépens ne pourrait être un motif de cassation. Les parties devraient retourner devant lui pour qu'il rectifiât son erreur. Le pourvoi en cassation contre l'ordonnance du magistrat est soumis aux mêmes règles que celui contre la décision du jury.

Toutes ces dispositions résultent des art. 40, 41, 42 et 43 de la loi du 3 mai 1841.

Quand doit avoir lieu le paiement effectif de l'indemnité, et par quoi peut-il être remplacé dans certains cas ?

452. Le paiement de l'indemnité réglée par le jury doit avoir lieu préalablement à la prise de possession. Cette condition est de rigueur : la prise de possession ne peut, sous aucun prétexte, précéder le paiement de l'indemnité. C'est ainsi qu'est appliqué le principe constitutionnel suivant lequel nul n'est contraint de céder sa propriété sans une juste et préalable indemnité. A la vérité l'expropriation est prononcée avant même que l'indemnité soit réglée ; mais elle ne peut être exécutée par la dépossession du propriétaire qu'autant que l'indemnité a été effectivement payée.

Si les ayant droit se refusent à recevoir le paiement, la prise de possession aura lieu après offres réelles et consignation. La consignation doit toujours être faite en espèces ; mais s'il s'agit de travaux exécutés par l'État ou les départements, les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité réglée par le jury : ce mandat délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, sera payable sur la caisse publique qui s'y trouvera désignée. Cette disposition de faveur ne concerne que l'État et les départements. Elle est une innovation de la loi de 1841, et a été motivée par l'exigence des règles de comptabilité qui ne permettent pas de laisser sortir de l'argent du trésor sans une quittance que ne peut délivrer le propriétaire qui refuse les offres.

Les sommes dues par l'administration sont consignées sans offres réelles préalables, toutes les fois qu'il existe des inscriptions sur l'immeuble exproprié, ou d'autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayant droit.

Par la même raison qui a fait donner aux particuliers le moyen d'empêcher un trop long retard de l'administration, soit à faire prononcer l'expropriation, soit à faire régler l'indemnité, la loi a pourvu à ce qu'il ne fût pas trop longtemps sursis au paiement. Si l'indemnité n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai. La loi de 1833 ajoutait : *à titre de dédommagement*. La suppression de ces mots dans la loi de 1841 nous paraît avoir eu pour objet de les effacer comme inutiles, mais non de déroger à l'art. 1153

du Code Napoléon, en autorisant le propriétaire dépossédé à réclamer et obtenir d'autres dommages-intérêts que les intérêts des sommes dues. Nous reconnaissons cependant que la manière dont la suppression a été opérée est de nature à laisser quelques doutes sur la véritable intention du législateur.

Telles sont, avec les développements qu'elles nécessitaient, les dispositions des art. 53, 54 et 55 de la loi du 3 mai 1841.

Dans quels cas et sous quelles conditions la prise de possession peut-elle avoir lieu avant que l'indemnité ait été réglée par le jury ?

453. Nous avons dit que la prise de possession ne pouvait avoir lieu qu'après paiement ou consignation de l'indemnité réglée par le jury. Cette disposition est absolue et sans exception, lorsque l'indemnité a été réglée par le jury; mais il peut se présenter des circonstances où il sera nécessaire, à raison de l'urgence des travaux, de prendre possession avant le réglement de l'indemnité par le jury, et sans attendre que les délais assez longs qu'exige cette opération soient expirés. La prise de possession avant l'évaluation des indemnités était autorisée par l'art. 19 de la loi du 8 mars 1810. Aux termes de cet article, lorsque le différend ne portait point sur le fond même de l'expropriation, le tribunal voulait, selon la nature et l'urgence des travaux, ordonner provisoirement la mise en possession de l'administration. Son jugement était exécutoire, nonobstant opposition ou appel. L'exercice de cette faculté, n'étant subordonné à aucune consignation préalable, donna lieu à des abus. La loi du 7 juillet 1833, pour en éviter le retour, garda le silence sur la prise de possession provisoire en cas d'urgence, et par cela seul la supprima, puisqu'elle abrogeait formellement la loi du 8 mars 1810. La loi du 3 mai 1841 l'a rétablie, mais en la soumettant à des conditions qui concilient les droits des propriétaires avec l'intérêt de l'administration.

D'après cette loi, la prise de possession provisoire, en cas d'urgence, est subordonnée à quatre conditions essentielles : 1° il faut que l'urgence soit déclarée par un acte du pouvoir central ; mais elle peut l'être à partir de l'autorisation des travaux, et il n'est pas nécessaire que la déclaration en soit postérieure au jugement d'expropriation. 2° La prise de possession provisoire ne s'applique qu'aux terrains non bâtis, l'enlèvement des constructions ne devant pas être permis, parce qu'il ferait disparaître les éléments indispensables à l'appréciation ultérieure du jury. Une raison analogue semblait devoir aussi faire excepter les terrains complantés d'arbres ; mais on a craint les difficultés qui pourraient s'élever sur le sens du mot *plantations*, et l'exception a été rigoureusement restreinte aux terrains bâtis. 3° La prise de possession provisoire ne peut avoir lieu qu'après le jugement d'expropriation. 4° Elle doit être précédée de la consignation d'une somme fixée par le tribunal, pour remplacer, au profit du propriétaire exproprié, la garantie résultant de la possession. Le jugement du tribunal qui fixe la somme à consi-

gner, et l'ordonnance du président qui, sur le vu du procès-verbal de consignation, ordonne la prise de possession, sont exécutoires sur minute et ne peuvent être attaqués par opposition, ni par appel; mais ils peuvent l'être par le recours en cassation, ce recours n'étant point suspensif et n'empêchant point, par conséquent, la prise de possession immédiate. Le président taxe les dépens qui sont supportés par l'administration, ce qui est logique et juste, puisque la prise de possession provisoire n'a lieu que dans son intérêt. La somme consignée forme la garantie du propriétaire dépossédé, mais ne remplace pas l'indemnité qui lui est due. Après la prise de possession, cette indemnité est définitivement fixée à la poursuite de la partie la plus diligente, conformément aux règles précédemment exposées. Si la fixation définitive est supérieure à la somme qui a été déterminée par le tribunal, le supplément doit être consigné dans la quinzaine de la notification de la décision du jury, et, à défaut, le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux.

Tel est, en résumé, l'objet du chapitre 1er du tit. VII de la loi du 3 mai 1841.

Dans quels cas, sous quelles conditions et moyennant quelles formalités, les anciens propriétaires ont-ils droit à la rétrocession des terrains expropriés?

454. L'expropriation étant fondée sur l'utilité publique, l'effet doit cesser avec la cause, et il est équitable de permettre aux anciens propriétaires de rentrer dans leur propriété, dès que l'événement prouve qu'elle n'est pas nécessaire à l'administration. Tel est le principe de l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841. Aux termes de cet article, si les terrains expropriés pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayant droit peuvent en demander la remise. Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable, et s'il n'y a pas accord, par le jury, dans les formes ci-dessus prescrites. La fixation par le jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis. Le privilége accordé aux anciens propriétaires est subordonné uniquement à la condition que les terrains expropriés n'aient pas reçu la destination d'utilité publique en vue de laquelle ils avaient été acquis. Il suit de là qu'il peut être exercé non-seulement dans le cas où l'entreprise aurait été abandonnée; mais aussi dans celui où, après l'exécution des travaux, il resterait partie des terrains non employée à ces travaux. Toutefois, pour ce dernier cas, quelques doutes peuvent naître de la discussion qui précéda le vote de la disposition dont il s'agit dans la loi de 1833 à laquelle celle de 1841 l'a empruntée; mais ces doutes nous paraissent devoir tomber devant la généralité du texte. Une restriction y est cependant apportée par l'art. 62 de la loi du 3 mai 1841. Elle concerne les terrains qui auraient été acquis sur la réquisition du propriétaire, sans qu'ils fussent nécessaires à l'administration, dans les circonstances et sous les conditions exposées au n° 446. Par la raison même que c'est lui qui en a imposé l'acquisition à l'administration, le

propriétaire ne peut exercer à leur égard le privilége de rétrocession, s'ils restent disponibles après l'exécution des travaux.

L'art. 61 de la loi précitée détermine la manière d'exercer le privilége de rétrocession. Les contrat de rachats faits en vertu de cet article participent à la dispense de droits établie pour les contrats de vente à l'administration, à cause de la généralité des termes de l'art. 58, et malgré les doutes que peut faire naître à cet égard la discussion des lois de 1833 et de 1841 au sein des deux chambres.

Le privilége de rétrocession, tel que nous venons de le définir, n'a pas lieu en cas d'expropriation pour assainissement de quartiers insalubres. L'art. 13 de la loi du 13 avril 1850 porte expressément que les portions de propriétés qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayant droit puissent demander l'application du privilége de rétrocession.

Quels sont les droits des propriétaires à l'égard desquels les règles de l'expropriation n'auraient pas été exactement observées ?

455. Si une propriété privée est envahie par les agents de l'administration ou les entrepreneurs, sans que l'expropriation ait été prononcée ou avant que l'indemnité ait été payée ou consignée, le propriétaire a incontestablement action pour faire respecter son droit. L'action doit être portée devant les tribunaux judiciaires, si les faits d'envahissement ont eu lieu sans les ordres de l'autorité administrative. Mais en est-il de même dans le cas inverse? C'est là une question grave sur laquelle la doctrine et la jurisprudence sont loin d'être fixées. Il est d'abord évident que l'action qui serait soumise aux tribunaux judiciaires ne peut avoir pour objet qu'une demande de dommages-intérêts à raison du préjudice éprouvé; car ces tribunaux sont radicalement incompétents pour réformer les actes de l'administration, ou ordonner la destruction des ouvrages qu'elle a prescrits. En tant qu'il ne s'agit que d'obtenir des dommages-intérêts pour méconnaissance du droit de propriété par le fait de l'administration, les tribunaux judiciaires se déclarent compétents pour y statuer. Telle est leur jurisprudence constante. Celle du conseil d'Etat est beaucoup moins précise. Toutefois, malgré quelques incertitudes, il semble en résulter que la compétence judiciaire est admise dans les limites précitées ; mais sous cette condition de rigueur que l'envahissement aura eu lieu dans des circonstances où l'autorité administrative était absolument obligée de recourir à la loi d'expropriation, et a négligé d'en remplir les formalités. On peut notamment citer, dans ce sens, les décisions du conseil d'Etat du 13 décembre 1845 (*Leloup*), du 16 mars 1848 (*de Pastoret*), et même du 16 mars 1848 (*Lemintier de Lehélec*). Au surplus, indépendamment de ce recours contesté à l'autorité judiciaire, les particuliers ont sans aucun doute, en pareil cas, le droit de se pourvoir par voie contentieuse au conseil d'État, pour cause

d'excès de pouvoir de la part de l'administration locale, si mieux ils n'aiment poursuivre par voie gracieuse la cessation des travaux et la destruction des ouvrages qui leur préjudicient.

Quels sont les cas auxquels la loi du 3 mai 1841 ne s'applique que partiellement, et quelles sont les parties de cette loi applicables à chacun de ces cas?

456. La loi du 3 mai 1841 est la loi générale en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique; mais il est plusieurs cas auxquels elle ne s'applique que partiellement ou sous certaines modifications. Ainsi :

1° Les formalités prescrites pour la déclaration et pour l'application de l'utilité publique ne sont pas requises pour les travaux militaires et pour les travaux de la marine impériale : à leur égard, le décret d'autorisation, sans enquête préalable, détermine directement les terrains soumis à l'expropriation. Pour le surplus, la loi du 3 mai 1841 leur est applicable (loi du 3 mai 1841, art. 75).

2° L'expropriation pour les travaux militaires de fortification demeure soumise à la loi du 30 mars 1831. Celle du 3 mai 1841 ne la régit qu'en ce qui concerne le règlement définitif des indemnités, la transcription et les effets du jugement d'expropriation, la forme des actes, les exemptions de droits, et la rétrocession aux anciens propriétaires (loi du 3 mai 1841, art. 76).

3° Il n'y a pas de commission d'enquête au chef-lieu de sous-préfecture pour les travaux d'intérêt purement communal. Dans ce cas, le procès-verbal dressé par le maire est transmis par lui, avec l'avis du conseil municipal, au sous-préfet qui l'adresse au préfet avec ses observations. Le préfet prononce en conseil de préfecture sur le vu de ce procès-verbal, et sauf l'approbation de l'administration supérieure. En outre, toutes les notifications concernant les travaux communaux sont faites à la diligence du maire et doivent lui être adressées (loi du 3 mai 1841, art. 12 et 20).

4° Les modifications ci-dessus, concernant les travaux d'intérêt communal, sont, par conséquent, applicables aux travaux d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux. En outre, pour ces derniers travaux, l'acte d'autorisation consiste en un simple arrêté du préfet, et le jury, chargé de régler l'indemnité, est composé de quatre membres au lieu de douze, le magistrat directeur y ayant voix délibérative en cas de partage (loi du 3 mai 1841, art. 12 et 20; loi du 21 mai 1836, art. 16).

5° En cas d'expropriation pour faciliter le drainage, ou tout autre mode d'assèchement, les indemnités sont réglées par un jury composé de la même manière que pour les travaux concernant les chemins vicinaux (loi du 10 juin 1854, art. 4).

6° En matière d'alignement, la loi du 3 mai 1841 est applicable en entier aux travaux d'ouverture des rues nouvelles; elle n'est applicable que pour le règlement de l'indemnité, aux travaux d'élargissement des rues anciennes, ces travaux restant régis, quant à l'expropriation qu'ils nécessitent, par la loi du 16 septembre 1807.

SECTION VII.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE VOIRIE.

SOMMAIRE.

457. Définition de la voirie.
458. Division de cette section.

457. La *voirie*, dans son sens le plus général, comprend toutes les voies de communication, soit par terre, soit par eau, en tant qu'elles font l'objet des règlements ou de la surveillance de l'autorité publique.

Qu'entend-on par voirie ?

458. Pour traiter avec ordre, au point de vue du contentieux, tout ce qui se rattache à la voirie directement ou indirectement, nous nous occuperons, dans cinq paragraphes distincts, de la grande voirie, de la petite voirie, de l'alignement, de la police du roulage et du régime des eaux. L'action administrative s'étend à toutes ces matières, et la compétence du conseil de préfecture s'y étend aussi, mais dans des proportions fort diverses, que nous aurons soin de signaler et de préciser.

Quels sont les divers objets qui se rattachent à la voirie ?

§ 1er.

De la grande voirie.

SOMMAIRE.

459. Texte de l'alinéa 5 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.
460. Définition de la grande voirie, par opposition à la petite voirie.
461. Règles spéciales pour Paris.
462. Chemins de fer.
463. Routes stratégiques.
464. Double objet de la compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie.
465. Anticipations.
466. Contraventions.
467. Pénalités.

459. Le 5e alinéa de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII est ainsi conçu :

« Le conseil de préfecture prononcera sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie. »

Quel est le principe de la compétence des conseils de préfecture en matière de grande voirie ?

460. La voirie se divisait, avant 1789 comme depuis lors, en grande et en petite ; mais la signification de chacune d'elles différait de ce qu'elle est aujourd'hui. Sous l'ancien régime, on entendait par *grande voirie* l'ouverture, la direction, l'alignement et la conserva-

Comment se divise la voirie ? — Qu'entend-on par grande voirie et par petite voirie ?

tion des routes, chemins et rues de toutes espèces. Sous le titre de *petite voirie*, on comprenait les mesures de police ayant pour objet d'empêcher et de punir la détérioration de ces routes, chemins et rues. Aujourd'hui, d'après la législation en vigueur dont le principe remonte à 1789, la distinction de la grande et de la petite voirie est fondée sur la nature même des communications, sur leur degré d'importance et sur le genre de service auquel elles sont affectées.

En conséquence la grande voirie comprend :

1° Les grandes routes, c'est-à-dire les routes impériales ou nationales et les routes départementales;

2° Les rues faisant suite à de grandes routes dans l'intérieur des villes, bourgs ou villages;

3° Les chemins de fer construits ou concédés par l'État (loi du 15 juillet 1845, art. 1er);

4° Les fleuves ou rivières navigables ou flottables, et les canaux de navigation;

5° Les ports, hâvres et rades de commerce.

En outre, relativement à la compétence, l'art. 27 de la loi du 16 septembre 1807 assimile aux objets de grande voirie les travaux de dessèchement des marais, ainsi que ceux des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et sur les bords des lacs et de la mer.

La petite voirie comprend les voies de communication d'utilité communale.

Que comprennent pour la ville de Paris soit la grande, soit la petite voirie?

461. Toutes les rues et places de Paris, indistinctement, sont considérées comme traverses de grandes routes, et, par conséquent, dépendances de la grande voirie. C'est un point de jurisprudence constante fondé sur diverses indications tirées des lois et règlements. Nonobstant cette assimilation, il est un rapport sous lequel reparaît, pour les rues et places de Paris, la distinction entre la grande et la petite voirie. Aux termes de l'arrêté du 12 messidor an VIII et du décret du 27 octobre 1808, la grande voirie comprend, dans la ville de Paris, les constructions et toutes les saillies faisant corps avec les murs de face, corniches, balcons et entablements. La petite voirie y comprend les avances sur la voie publique résultant de travaux exécutés en application sur le mur de face ou au-devant des maisons, comme les bancs, auvents ou enseignes. Cette distinction, particulière à la ville de Paris, est analogue à la distinction générale de l'ancien régime entre la grande et la petite voirie, toutes deux étant fondées sur la diversité d'objet de l'action administrative et non sur la diversité de nature des communications elles-mêmes.

Quelle a été et quelle est actuellement la législation des chemins de fer?

462. Les chemins de fer forment déjà et formeront de plus en plus la partie la plus importante de la grande voirie. En ce qui les concerne, trois choses sont surtout à examiner : leur construction,

leur exploitation et leur police. Relativement à leur construction, on discuta longtemps la question de savoir si elle devrait être confiée à l'Etat ou à l'industrie privée. La loi du 11 juin 1842 en partagea la charge entre l'État, les départements, les communes et l'industrie privée. Le système de cette loi n'est plus aujourd'hui appliqué qu'à titre exceptionnel et dans des cas assez rares. La construction des chemins de fer est presque toujours concédée à des compagnies financières, avec ou sans subvention du trésor public. Le mode d'exploitation est naturellement lié à celui de construction. Dans le système de la loi de 1842, l'exploitation aurait eu lieu par l'entremise de compagnies fermières. Avec le système qui a prévalu, elle devait être confiée, comme elle l'est en effet, aux compagnies concessionnaires elles-mêmes, pour les indemniser de leurs dépenses de construction. Quant à la police des chemins de fer, elle a été réglée d'une manière générale par la loi du 15 juillet 1845.

Quel est le vrai caractère des compagnies concessionnaires ?

Les compagnies concessionnaires ne sont pas propriétaires des chemins de fer. L'art. 1er de la loi du 15 juillet 1845, en disposant que les chemins de fer construits ou concédés par l'Etat font partie de la grande voirie, a par cela même déclaré qu'ils formaient des dépendances du domaine public. La propriété ne saurait donc en appartenir aux compagnies. Ces compagnies ont seulement les deux qualités suivantes. Relativement à la construction, elles sont des entrepreneurs de travaux publics. Relativement à l'exploitation, elles sont des adjudicataires d'un service de voirie. Leur rémunération, à ces deux titres, consiste dans le droit qui leur est accordé de percevoir un péage durant un espace de temps déterminé et aux conditions d'un tarif préalablement fixé. La loi de concession en règle la durée, et le tarif fait l'objet d'un cahier des charges annexé à cette loi.

Quelles sont les obligations générales des compagnies concessionnaires ?

Les compagnies concessionnaires de chemins de fer sont tenues d'observer toutes les conditions stipulées dans leurs cahiers des charges. Elles doivent supporter tous les frais d'entretien et d'exploitation. Elles sont, en outre, assujetties aux impôts suivants : 1° l'impôt foncier, à raison du sol occupé par la voie ferrée, et de toutes ses dépendances, bâties ou non bâties ; 2° l'impôt des patentes, à raison de leur qualité d'entrepreneurs de diligences et de roulage ; 3° l'impôt du dixième du prix des places, contribution établie sur toutes les voitures publiques indistinctement. Mais elles ne sont pas passibles de la taxe des biens de mainmorte, parce que, comme on l'a vu plus haut, le chemin de fer n'est point leur propriété.

Quelles sont les diverses contestations qui peuvent les concerner, et quels sont les juges de ces contestations ?

La construction et l'exploitation des chemins de fer peuvent donner lieu à un grand nombre de contestations. Toutes celles qui s'élèvent entre l'Etat et les compagnies, au sujet du sens et de l'exécution des cahiers des charges, sont déférées aux conseils de préfecture, par application des principes que nous avons précédemment énoncés en traitant des travaux publics. Il en est de même, et par

les mêmes motifs, des demandes en dommages-intérêts, formées par les particuliers contre les compagnies, à raison de la construction du chemin. Quant à celles qui ont pour objet la réparation d'un préjudice causé par l'effet de l'exploitation, ou qui portent sur l'application des tarifs, elles sont de la compétence des tribunaux judiciaires, conformément aux règles du droit commun.

Quel est l'esprit général de la loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer ?

La police des chemins de fer est régie par la loi du 15 juillet 1845. Cette loi, après avoir posé en principe que les chemins de fer font partie de la grande voirie, a expressément déclaré applicables aux chemins de fer et dans leur intérêt tous les règlements et toutes les servitudes de grande voirie. Tout ce que nous dirons bientôt sur ces divers points, notamment au sujet du contentieux et de l'alignement, leur est donc directement applicable, aussi bien qu'aux autres dépendances de la grande voirie.

Qu'entend-on par routes stratégiques et quelles sont les lois qui les régissent ?

463. Les routes stratégiques, ainsi nommées parce qu'elles ont été spécialement construites en vue de faciliter le mouvement des troupes, sont des routes distinctes des routes impériales et départementales, établies dans les départements de l'ouest et pour en assurer la pacification. Ces routes ont successivement fait l'objet de la loi du 28 juin 1833, de l'ordonnance royale du 12 novembre suivant et de la loi du 1er avril 1837. Elles sont au nombre de trente-huit, conformément au tableau arrêté par l'ordonnance précitée du 12 novembre 1833.

En quoi diffèrent-elles des routes impériales, et en quoi leur ressemblent-elles ?

Les routes stratégiques diffèrent sous deux rapports des routes impériales : 1° en ce que les travaux les concernant ont été assimilés aux travaux militaires et soumis aux mêmes lois ; 2° en ce que leur entretien, au lieu d'être entièrement à la charge de l'Etat, est supporté par l'Etat pour deux tiers seulement et par les départements pour un tiers. A part ces différences, elles sont assimilées aux routes impériales. Comme celles-ci, elles font partie de la grande voirie ; ce qui amène, à leur égard, les mêmes solutions quant à la police, à l'alignement et à la compétence.

Quelle est la double juridiction des conseils de préfecture en matière de grande voirie ?

464. En matière de grande voirie, le texte précité de la loi du 28 pluviôse an VIII étant général et absolu, le conseil de préfecture est compétent, non-seulement pour statuer sur les anticipations commises au préjudice de la voie publique en vue de les faire cesser, mais aussi pour connaître de toutes contraventions aux règlements de voirie dans le but d'en punir les auteurs. Le conseil de préfecture a ainsi en cette matière une juridiction purement contentieuse et une juridiction répressive. C'est le principal cas où cette dernière lui soit dévolue.

En quoi consiste leur juridiction purement contentieuse ?

465. Lorsqu'il y a anticipation sur la largeur légale des voies de communication dépendantes de la grande voirie, les mesures provisoires nécessaires pour le rétablissement de la viabilité sont ordon-

uées par le sous-préfet, sauf recours au préfet; mais la réintégration définitive du sol ne peut être prononcée que par le conseil de préfecture. C'est là l'objet de sa juridiction purement contentieuse en matière de grande voirie. Remarquons, au surplus, qu'il prononce la réintégration du sol à la route en se fondant uniquement sur la largeur légale qu'elle doit avoir, et sans s'immiscer dans la question de propriété dont il n'a point à connaître. Si l'auteur de l'anticipation veut soulever cette question, il doit la porter devant les tribunaux judiciaires, seuls compétents à cet égard. Tant qu'elle n'est pas jugée à son profit, il est tenu de respecter les limites de la route comme tout autre riverain.

En quoi consiste leur juridiction répressive?

466. La juridiction répressive du conseil de préfecture en matière de grande voirie était contenue en principe dans la loi du 28 pluviôse an VIII. Elle a été établie explicitement par celle du 29 floréal an X.

Aux termes des art. 1er et 4 de cette loi combinés entre eux, le conseil de préfecture prononce sur les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs bords, fossés et ouvrages d'art.

L'attribution faite ici au conseil de préfecture en ce qui concerne les anticipations ne doit pas être confondue avec celle dont nous avons parlé dans le numéro précédent. Si l'anticipation est poursuivie en vue d'obtenir la réintégration du sol usurpé, c'est le cas prévu ci-dessus. Si elle est poursuivie en vue de faire prononcer une peine contre le délinquant, c'est le cas actuel compris nominativement au nombre des contraventions de grande voirie. Sans doute, l'anticipation pourra être poursuivie à la fois dans les deux buts que nous venons d'indiquer, mais séparées ou réunies, les poursuites à fins civiles et celles à fins répressives devront toujours avoir lieu devant le conseil de préfecture. C'est ce qu'il était important de constater au moyen de la distinction que nous avons faite.

Quelle que soit la généralité de l'art. 1er de la loi du 29 floréal an X, il est certain que la compétence du conseil de préfecture ne s'étend qu'aux contraventions qui affectent l'état matériel de la voie publique ou en empêchent le libre usage. La connaissance des rixes et voies de fait auxquelles l'entretien ou le rétablissement de la viabilité peuvent donner lieu, appartient exclusivement aux tribunaux judiciaires. Cette distinction, qu'indique la nature des choses, est expressément confirmée par l'article 114 du décret du 16 décembre 1811.

L'art. 4 de la loi du 29 floréal an X porte : qu'il sera statué *en*

conseil de préfecture; mais comme il n'est pas dit *par le préfet en conseil de préfecture*, il n'y a aucune raison d'établir de différence entre deux locutions qui, même grammaticalement, doivent être jugées synonymes. Au besoin, d'ailleurs, le sens de l'art. 4 de la loi du 29 floréal an X serait fixé par l'art. 4 de celle du 28 pluviôse an VIII, qui attribue expressément compétence au conseil de préfecture en matière de grande voirie. Aussi, est-ce sans contestation que le conseil de préfecture connait des contraventions prévues par la loi de l'an X.

Quelles étaient, d'après les anciens règlements, les peines encourues pour contraventions de grande voirie?

467. Les peines encourues pour contravention de grande voirie, et que les conseils de préfecture sont appelés à prononcer, résultent d'anciens règlements antérieurs à 1789. Ces règlements ont été maintenus par le 2e alinéa de l'art. 29, titre 1er de la loi des 19-22 juillet 1791. Les peines autorisées par ces règlements consistent en amendes fixes d'un taux excessif; en amendes arbitraires, c'est-à-dire entièrement laissées au pouvoir discrétionnaire du juge, sans la double limite d'un *minimum* et d'un *maximum;* dans certains cas, enfin, dans la condamnation à l'emprisonnement.

Comment ces peines avaient été conciliées par la jurisprudence avec le nouveau système pénal?

Ces dispositions, en harmonie avec le système pénal antérieur à 1789, sont au contraire incompatibles avec celui actuellement en vigueur. Il a donc été nécessaire de modifier leur application, conformément aux nouveaux principes. En conséquence, le conseil d'État a décidé que la peine de l'emprisonnement ne pourrait jamais être prononcée par les conseils de préfecture, cette peine étant de celles auxquelles les tribunaux judiciaires ont seuls le droit de condamner. Il a aussi décidé que les amendes arbitraires ne devraient pas être infligées, ce genre d'amendes étant inconciliable avec notre législation pénale. Quant aux amendes fixes, il n'a pas reconnu aux conseils de préfecture la faculté légale de les modérer, quelle que fût leur énormité; mais annulant toujours pour excès de pouvoir les arrêtés qui les réduisaient, il les a souvent réduites lui-même en vertu du droit de grâce du chef de l'État, dont il est le conseil, et qui donne force et sanction à ses délibérations.

Quelles sont sur ce point les dispositions de la loi du 23 mars 1842?

Cette jurisprudence avait le double inconvénient d'assurer l'impunité aux délinquants dans tous les cas d'amende arbitraire; et, dans ceux d'amende fixe, de leur imposer l'alternative de l'acquiescement à une peine excessive ou d'un recours dispendieux au conseil d'État. C'est pour faire cesser ces abus qu'a été rendue la loi du 23 mars 1842. Aux termes de cette loi, 1° les amendes fixes établies par les anciens règlements de grande voirie peuvent être modérées, eu égard au degré d'importance ou aux circonstances atténuantes des délits, jusqu'au vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de seize francs; 2° les amendes dont le taux, d'après ces règlements, était laissé à l'arbitraire des juges, peuvent varier entre un minimum de

seize francs et un maximum de trois cents francs. Si, dans les deux cas, le minimum a été fixé à seize francs, c'est pour qu'il soit supérieur au maximum des amendes de simple police, dont sont passibles les contraventions de petite voirie.

§ 2.

De la petite voirie.

SOMMAIRE.

468. Objet de la petite voirie.
469. Chemins vicinaux et ruraux.
470. Compétence du conseil de préfecture.
471. Compétence judiciaire.

468. Conformément à ce que nous avons dit en définissant la grande voirie, la petite voirie comprend :

Quelles sont les diverses dépendances de la petite voirie et comment se divise-t-elle ?

1° Les rues et places des villes, bourgs et villages, sauf celles qui font suite à de grandes routes, et sauf aussi l'exception générale concernant la ville de Paris ;

2° Les chemins vicinaux et ruraux.

La petite voirie se divise ainsi en *voirie urbaine ou municipale* et en *voirie rurale*. Les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables n'appartiennent ni à l'une ni à l'autre. La loi ne les considère pas comme des voies de transport; elle ne s'en occupe que sous le rapport des intérêts de l'agriculture et de l'industrie.

469. Les chemins vicinaux et ruraux formant la principale dépendance de la petite voirie, nous en ferons l'objet d'un examen spécial. La dernière loi de la matière est celle du 21 mai 1836; mais elle a laissé subsister, en tant qu'elles ne lui seraient pas contraires, les dispositions des lois antérieures, dont la plus importante est celle du 28 juillet 1824. Les règles que nous allons exposer, d'après l'ensemble de la législation, ont pour but de définir et de caractériser, soit les chemins vicinaux, soit les chemins ruraux, en montrant leurs rapports et leurs différences.

Quelles sont les diverses lois en vigueur sur les chemins vicinaux et ruraux ?

Les *chemins vicinaux* sont les chemins reconnus nécessaires à la communication des communes en vertu d'un acte de l'autorité publique. Ils se divisent en *chemins vicinaux de grande communication* et *chemins vicinaux ordinaires*. Pour les premiers, qui doivent leur nom à leur plus grande importance, la déclaration de vicinalité émane du conseil général; pour les seconds, elle émane du préfet. Les uns et les autres font partie du domaine public communal, et, à ce titre, sont imprescriptibles. Les uns et les autres sont à la charge des communes, qui, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires, pourvoient à leur entretien au moyen des prestations en na-

Qu'entend-on par chemins vicinaux, comment se divisent-ils, et quelles sont les principales règles les concernant ?

ture et des centimes spéciaux; mais les chemins vicinaux de grande communication peuvent toujours recevoir des subventions sur les fonds départementaux, tandis que les chemins vicinaux ordinaires ne peuvent en recevoir qu'exceptionnellement. Les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du préfet, tandis que les chemins vicinaux ordinaires sont sous l'autorité des maires.

Qu'entend-on par chemins ruraux, et quelles sont les principales règles les concernant?

Les *chemins ruraux* sont les chemins servant en fait à la communication des communes, mais qui n'ont pas été l'objet d'une déclaration de vicinalité. Ils font partie du domaine communal, mais non du domaine public communal. En conséquence, ils ne sont pas imprescriptibles, et la commune n'est pas obligée de pourvoir à leur entretien.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture à l'égard des chemins vicinaux?

470. Aux termes de l'art. 8 de la loi du 9 ventôse an XIII, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les anticipations commises à l'égard des chemins vicinaux au moyen de plantations. La jurisprudence du conseil d'Etat, à laquelle, après une longue dissidence, s'est enfin ralliée la Cour de cassation par arrêts des 27 août 1858 et 10 mars 1859, a étendu la compétence du conseil de préfecture à tous les cas d'anticipation sur les chemins vicinaux, par plantations ou autrement. Cette même jurisprudence, également adoptée par la Cour de cassation dans les arrêts précités, décide que ni le C. pén. ni les lois de 1824 et de 1836 n'ont abrogé l'attribution faite au conseil de préfecture par la loi de l'an XIII. Mais le conseil de préfecture ne connaît de l'anticipation que pour ordonner la réintégration du sol ; il n'en connaît point pour appliquer une peine au contrevenant, aucune loi ne lui ayant donné en cette matière la juridiction répressive que la loi du 29 floréal an X lui a conférée relativement aux contraventions de grande voirie. Sa compétence, pour les anticipations sur les chemins vicinaux, est donc purement contentieuse.

Leur compétence s'étend-elle aux chemins ruraux et à la voirie urbaine?

Ainsi limitée, cette compétence ne s'étend ni aux chemins ruraux, pour lesquels toute réintégration du sol anticipé se résout en une question de propriété, du ressort exclusif de l'ordre judiciaire, ni aux dépendances de la voirie urbaine, à l'égard desquelles la réintégration du sol usurpé est prononcée par les maires, avec le recours hiérarchique au préfet. Mais elle s'applique aux rues et places qui font suite à des chemins vicinaux, bien que la jurisprudence présente quelque hésitation sur ce point.

A qui appartient la juridiction répressive en matière de petite voirie?

471. C'est aux tribunaux de simple police qu'appartient la juridiction répressive en matière de petite voirie. L'art. 479, n° 11, du Code pénal punit d'une amende de 11 à 15 francs ceux qui auront dégradé ou détérioré, de quelque manière que ce soit, les chemins publics, ou usurpé sur leur largeur. Il suit de là qu'en cas d'anticipation, il faut se pourvoir devant deux juridictions différentes pour

la réintégration du sol et pour l'application de l'amende. Mais tandis que la réintégration du sol doit être poursuivie devant des autorités diverses, conformément aux distinctions présentées dans le numéro précédent, c'est toujours au tribunal de simple police qu'on doit s'adresser pour l'application de la peine. L'article précité du Code pénal, étant général et absolu, protége tout chemin public autre que ceux qui, étant des dépendances de la grande voirie, ont fait l'objet de la loi du 29 floréal an X. Il s'applique par conséquent aux chemins vicinaux de grande communication, aux chemins vicinaux ordinaires, aux chemins ruraux, aux rues et places des villes, bourgs et villages, c'est-à-dire à tout l'ensemble de la petite voirie.

§ 3.

De l'alignement.

SOMMAIRE.

472. Définition de l'alignement.
473. Alignement en matière de grande voirie.
474. Alignement en matière de voirie urbaine.
475. Alignement en matière de chemins vicinaux.
476. Contentieux de l'alignement.
477. Droit de préemption au profit des riverains.

472. On entend par *alignement* l'acte par lequel l'administration détermine, pour chaque riverain de la voie publique, la ligne sur laquelle il peut établir, le long de cette voie, des constructions, plantations ou clôtures. L'alignement doit être délivré par écrit, dans la forme des actes administratifs. Une autorisation verbale ne suffit pas. Qu'entend-on par alignement?

On entend par *servitude d'alignement* l'obligation où sont les propriétaires riverains de la voie publique de ne pouvoir faire, le long de cette voie, aucune construction, plantation ou clôture, sans l'autorisation préalable de l'administration; de ne pouvoir, non plus, faire aucun travail *confortatif* à un mur de face qui serait sujet à reculement par suite de l'alignement arrêté. Qu'entend-on par servitude d'alignement?

On entend par *expropriation pour cause d'alignement* l'expropriation dont peuvent être frappées, en tout ou en partie, les propriétés riveraines de la voie publique pour en augmenter la largeur. Cette expropriation s'opère par le seul fait de la démolition volontaire ou forcée des édifices sujets à reculement et sans aucune intervention de l'autorité judiciaire. Le propriétaire exproprié n'a la garantie de la loi générale de l'expropriation pour cause d'utilité publique qu'en ce qui concerne le règlement de l'indemnité qui lui est due. Il ne peut d'ailleurs réclamer d'indemnité que pour la valeur du sol réuni à la voie publique, et n'a droit à rien pour les Qu'entend-on par expropriation pour cause d'alignement?

Digitized by Google

constructions qui le couvraient. Telle est la disposition rigoureuse de l'art. 50 de la loi du 16 septembre 1807, disposition qui n'a pas cessé d'être en vigueur.

Par qui l'alignement est-il donné en matière de grande voirie ?

473. En matière de grande voirie, l'alignement est donné par les préfets, d'après les plans arrêtés par l'autorité supérieure. A défaut de plans généraux, les préfets délivrent l'alignement d'après les limites de la voie publique, telles qu'elles résultent des anciens règlements ou de l'usage immémorial.

La servitude et l'expropriation pour cause d'alignement existent-elles en matière de grande voirie ?

L'arrêt du conseil du 27 février 1765, maintenu, comme tous les règlements de voirie, par l'art. 29, tit. 1er, de la loi des 19-22 juillet 1791, établit formellement, en matière de grande voirie, la servitude d'alignement et la faculté d'expropriation pour cause d'alignement.

Par qui l'alignement est-il donné en matière de voirie urbaine ?

474. En matière de voirie urbaine, l'alignement est donné par les maires, conformément aux plans qui, d'après l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807, devaient être arrêtés en conseil d'État, sur l'avis des préfets et le rapport du ministre de l'intérieur; mais qui, d'après le n° 50 du tableau A, annexé au décret du 25 mars 1852, sont aujourd'hui fixés par les préfets. A défaut de plans généraux, les maires délivrent des alignements individuels, sur l'avis des ingénieurs et sous l'approbation des préfets.

Qu'entend-on par droits de voirie ?

Les alignements sont généralement délivrés sans frais; toutefois, il peut être perçu, au profit des communes, des droits de voirie, conformément à un tarif qui devait être arrêté en conseil d'Etat antérieurement au décret du 25 mars 1852, mais qui, aux termes du n° 53 du tableau A, annexé à ce décret, est aujourd'hui fixé par les préfets.

La servitude et l'expropriation pour cause d'alignement existent-elles en matière de voirie urbaine ?

La servitude et l'expropriation pour cause d'alignement sont formellement appliquées à la voirie urbaine par les art. 50, 52, 53 et 54 de la loi du 16 septembre 1807.

Par qui l'alignement est-il donné pour les chemins vicinaux ?

475. L'alignement est donné par les préfets pour les chemins vicinaux de grande communication. Les préfets peuvent déléguer aux maires, sous l'approbation des sous-préfets, le droit de délivrer les alignements relatifs aux chemins vicinaux ordinaires.

La servitude et l'expropriation pour cause d'alignement existent-elles pour les chemins vicinaux ?

Avant la loi du 21 mai 1836, on tenait pour constant que les propriétés riveraines des chemins vicinaux n'étaient sujettes ni à la servitude d'alignement ni à l'exercice du droit d'expropriation pour cause d'alignement. La loi précitée a fait cesser cet état de choses. La servitude d'alignement résulte de son art. 21, qui enjoint au préfet de chaque département de faire un règlement dans lequel il devra être statué notamment sur tout ce qui est relatif aux alignements. L'expropriation pour cause d'alignement est formellement autorisée par son art. 15, aux termes duquel les arrêtés du préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vici-

Digitized by Google

nal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent, sauf le droit des propriétaires à une indemnité. Il est même à remarquer qu'en vertu de cet article, l'indemnité, à défaut de règlement amiable, est fixée par le juge de paix, sur rapport d'experts, au lieu de l'être par le jury d'expropriation, conformément à ce qui se pratique en matière de grande voirie et de voirie urbaine.

Comment se divisent les réclamations relatives à l'alignement ?

476. Il faut distinguer, parmi les réclamations auxquelles la délivrance des alignements peut donner lieu, celles ayant pour objet l'alignement lui-même et celles concernant les suites de l'alignement.

Quelle est la compétence pour les réclamations concernant l'alignement lui-même ?

Les réclamations relatives à l'alignement lui-même doivent être formées, instruites et jugées par voie gracieuse, à moins qu'elles ne soient fondées sur la fausse application d'un plan général. Dans ce cas, elles présentent le caractère contentieux; mais ce n'est pas le conseil de préfecture qui doit en connaître. Elles sont portées devant le supérieur immédiat de l'agent qui a délivré l'alignement, et, après épuisement des recours hiérarchiques, aboutissent au conseil d'État par voie contentieuse.

Quelle est la compétence pour les réclamations concernant les suites de l'alignement ?

Les réclamations relatives aux suites de l'alignement ne peuvent être que des demandes en indemnité. Si l'effet de l'alignement est une expropriation totale ou partielle, l'indemnité est réglée, comme nous l'avons vu, par le jury d'expropriation en matière de grande voirie et de voirie urbaine; par le juge de paix, sur rapport d'expert, en matière de chemins vicinaux. Hors du cas d'expropriation, si la demande en indemnité présente le caractère contentieux, elle doit être portée devant le conseil de préfecture, en matière de grande voirie, conformément à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. En matière de petite voirie, elle doit être soumise au supérieur hiérarchique avec recours ultérieur au conseil d'État par voie contentieuse. C'est par la même distinction que se règle la compétence à l'égard d'une demande en indemnité fondée sur le refus de délivrance d'un alignement demandé. Même dans ce cas, les tribunaux judiciaires sont absolument incompétents comme dans tout ce qui se rattache à l'alignement lui-même ou à ses suites.

Quelle est la compétence pour défaut d'alignement ?

Quant à l'inobservation des alignements délivrés, ou au fait de n'en avoir pas demandé la délivrance, la question se résout en une anticipation et une contravention. Par conséquent, en matière de grande voirie, l'une et l'autre sont de la compétence du conseil de préfecture. En matière de chemins vicinaux, l'anticipation se poursuit, pour la réintégration du sol, devant le conseil de préfecture; la contravention est portée devant le tribunal de simple police. En matière de voirie urbaine, l'anticipation se poursuit, pour la réintégration du sol, devant le supérieur hiérarchique; la contraven-

tion est portée, comme dans le cas précédent, devant le tribunal de simple police.

En quoi consiste le droit de préemption accordé aux riverains de la voie publique ?

477. En échange des obligations rigoureuses qu'impose aux riverains la servitude d'alignement, les propriétaires ont le droit, lorsque par suite d'alignements nouveaux les propriétés riveraines sont susceptibles d'avancer sur la voie publique, d'obtenir par préférence l'abandon du terrain placé au-devant de leur propriété à la charge d'en payer la valeur. C'est ce droit de préférence qui est connu sous le nom de droit de *préemption*. Accordé en principe par l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807 pour la grande voirie et pour la voirie urbaine, il a été régularisé et précisé dans son application aux routes nationales par la loi du 24 mai 1842. Il a été étendu à la voirie vicinale par l'art. 19 de la loi du 21 mai 1836.

En cas de discord sur la valeur du terrain dont le propriétaire riverain demande l'abandon, cette valeur est fixée par le jury d'expropriation en matière de grande voirie et de voirie urbaine. Elle est fixée par experts en matière de voirie vicinale, aux termes de l'article précité de la loi du 21 mai 1836. Il y a controverse, sur ce dernier point, pour savoir à qui appartient la décision; si c'est aux experts eux-mêmes, ou, seulement sur leur rapport, soit au conseil de préfecture, soit au tribunal de première instance. Le texte de la loi semble indiquer que c'est aux experts eux-mêmes qui, par exception aux règles ordinaires, font ici office de juges.

§ 4.

De la police du roulage.

SOMMAIRE.

478. Objet de la police du roulage.
479. Lois du 29 floréal an X et du 7 ventôse an XII.
480. Loi du 30 mai 1851.
481. Compétence du conseil de préfecture.
482. Compétence judiciaire.

Quel est le double but de la police du roulage ?

478. Les règlements relatifs à la police du roulage ont un double but : la conservation des routes et la sécurité des voyageurs. C'est par le premier de ces deux buts qu'ils se rattachent à la police de la voirie.

Quelles étaient les dispositions essentielles des lois du 29 floréal an X et du 7 ventôse an XII sur la police du roulage ?

479. Les lois du 29 floréal an X et du 7 ventôse an XII ont été longtemps les lois fondamentales de la matière. D'après la première de ces lois, qu'il ne faut pas confondre avec celle de même date concernant les contraventions de grande voirie, le poids des voitures de roulage ou de messageries et de leur chargement était diversement limité suivant les saisons, le nombre des roues et la largeur des

Digitized by Google

jantes de ces roues. D'après la seconde, le *minimum* de la largeur des jantes de voitures de roulage était fixé suivant le nombre des roues et des chevaux. Le gouvernement était en outre autorisé à modifier le tarif porté dans la loi du 29 floréal an X, à régler la largeur des jantes et le poids des voitures de messageries, à déterminer pour les voitures de roulage la largeur des essieux, la forme des bandes et celle des clous fixant les jantes aux bandes. En conséquence de cette autorisation, de nombreux décrets ou ordonnances, notamment le décret du 23 juin 1806, avaient réglé ces divers points, et successivement modifié le tarif originaire; mais le principe restait toujours le même. Ce principe consistait dans une double restriction, quant au poids de la voiture unie au chargement, et quant aux dimensions des jantes. Son application avait lieu, en ce qui concernait le poids, au moyen de ponts à bascule établis dans les lieux que fixait le gouvernement.

480. Le système de la limitation des chargements par le poids combiné avec la largeur des jantes des roues reposait sur une double erreur fondamentale, en ce qu'il attribuait aux jantes larges une action trop conservatrice et exagérait l'influence destructive des forts poids. L'expérience n'ayant pas tardé à faire reconnaître cette double erreur, et la vérification du poids des chargements au moyen des ponts à bascule ayant donné lieu aux abus les plus scandaleux, on s'occupa sérieusement, à partir de 1830, des bases et de la rédaction d'une législation nouvelle. Plusieurs projets de loi furent présentés aux chambres; mais, à raison des difficultés du sujet, ils furent ou rejetés ou retirés. Enfin, après tant d'efforts infructueux, la loi du 30 mai 1851, donnant satisfaction aux réclamations de l'industrie des transports, a radicalement changé le système antérieur.

Quels étaient les vices du système établi par ces lois?

Aux termes de l'art. 1er de cette loi, les voitures suspendues ou non suspendues, servant au transport des personnes ou des marchandises, peuvent circuler sur les routes nationales, départementales et chemins vicinaux de grande communication, sans aucune condition de réglementation de poids ou de largeur de jantes. C'est la suppression de la double entrave apportée jusqu'alors à l'industrie des transports. En outre, l'affranchissement n'est pas limité à la grande voirie, il est étendu aussi aux chemins de grande communication, et on ne laisse en dehors de la disposition que les chemins vicinaux ordinaires et la voirie urbaine, qui, par leur nature même, devaient rester sous l'empire des règlements locaux. Mais en affranchissant le roulage et les messageries sous les deux rapports que nous venons d'indiquer, la loi du 30 mai 1851 ne les affranchit pas de toute police. Elle pose, au contraire, en principe que des règlements d'administration publique détermineront toutes les mesures et conditions nécessaires, soit pour la conservation des routes, soit

Comment a-t-il été changé par la loi du 30 mai 1851?

pour la sécurité des voyageurs, et énumère les divers objets sur lesquels devront porter ces règlements. Le règlement général du 10 août 1852 contient toutes les dispositions autorisées, en principe, par la loi du 30 mai 1851. Cette loi et ce règlement forment aujourd'hui les seules lois générales de la matière, les lois des 29 floréal an X et 7 ventôse an XII, le décret du 23 juin 1806 et les ordonnances royales des 23 décembre 1816 et 16 juillet 1828 ayant été expressément abrogés.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture en matière de police du roulage ?

481. Les contraventions aux lois des 29 floréal an X et 7 ventôse an XII, ainsi qu'au décret du 23 juin 1806, étaient poursuivies devant le conseil de préfecture, comme contraventions de grande voirie, en vertu de l'art. 4 de la loi du 29 floréal an X et de l'art. 38 du décret du 23 juin 1806. Les peines encourues étaient déterminées par ces mêmes articles.

Aujourd'hui, d'après l'art. 17 de la loi du 30 mai 1851, sont jugées par le conseil de préfecture du département où le procès-verbal a été dressé, les seules contraventions qui suivent :

1° Les contraventions concernant la forme des moyeux, le *maximum* de la longueur des essieux, et le *maximum* de leur saillie au delà des moyeux; la forme des bandes des roues; la forme des clous des bandes; le *maximum* du nombre des chevaux de l'attelage; les mesures prises pour régler momentanément la circulation pendant les jours de dégel, et les précautions ordonnées pour la protection des ponts suspendus; la largeur du chargement; la saillie des colliers des chevaux; les modes d'enrayage;

2° Les contraventions consistant en un dommage quelconque causé à une route ou à ses dépendances, par la faute, la négligence ou l'imprudence du conducteur.

Ces deux séries de contraventions présentent ce caractère commun, qu'elles affectent directement ou indirectement l'état matériel de la route, et c'est à raison de ce caractère que leur répression a été déférée au conseil de préfecture.

Quelles sont les peines qu'ils peuvent appliquer ?

Les peines encourues sont, pour la première série, aux termes de l'art. 4 de la loi du 30 mai 1851, une amende de 5 à 30 fr.; pour la deuxième série, aux termes de l'art. 9 de la même loi, une amende de 3 à 50 fr. et la réparation du dommage aux frais du délinquant.

Quelle est la compétence des tribunaux judiciaires en matière de police du roulage ?

482. Quelle que fût la généralité de l'attribution faite au conseil de préfecture par les lois des 29 floréal an X et 7 ventôse an XII, ainsi que par le décret du 23 juin 1806, on tenait pour constant qu'elle ne s'appliquait pas aux contraventions étrangères à la viabilité et concernant la sécurité des voyageurs. Cette classe de contraventions était sans difficulté soumise aux tribunaux judiciaires.

Aujourd'hui, d'après le texte formel de l'art. 17 de la loi du 30 mai 1851, toutes autres infractions que celles nominativement déférées

au conseil de préfecture et dont le caractère est, comme nous l'avons vu, d'affecter ou de compromettre l'état matériel de la route, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Sont, par conséquent, de la compétence de ces tribunaux, toutes les infractions aux mesures d'ordre et aux précautions prescrites pour la sécurité des voyageurs. Suivant la nature de la peine, la juridiction compétente sera le tribunal correctionnel ou le tribunal de simple police. Nous n'avons pas ici à entrer dans ces détails : il nous suffit d'avoir montré, dans la nature même de l'infraction commise, le principe de séparation en cette matière, entre la compétence administrative et la compétence judiciaire.

§ 5.

Du régime des eaux.

SOMMAIRE.

483. Division générale des eaux, au point de vue administratif.
484. Eaux du domaine public.
485. Lais et relais de la mer.
486. Chemin de halage et marchepied.
487. Usines et concessions.
488. Contentieux des eaux du domaine public.
489. Cours d'eau non navigables ni flottables.
490. Usines et règlements d'eau.
491. Contentieux des cours d'eau non navigables ni flottables.
492. Droit de pêche.
493. Irrigations.
494. Drainage.

483. Le régime des eaux, dans le sens le plus étendu, embrasse toutes les règles concernant les eaux, soit sous le rapport de leur utilité, soit sous celui des dommages qu'elles peuvent causer. Au point de vue administratif, le régime des eaux ne comprend que les règles concernant les eaux soumises à l'action de l'administration générale. Par conséquent, en sont exclues toutes les eaux susceptibles d'un droit absolu de propriété ; c'est-à-dire, notamment les sources, les eaux pluviales, les eaux souterraines, les lacs particuliers, étangs et mares, les canaux particuliers, fossés, cloaques et citernes. Toutes ces natures d'eaux sont régies par le droit civil ou par les règlements locaux. L'action de l'administration générale ne s'y étend qu'autant qu'elles sont dérivées des eaux dont elle a la disposition ou la surveillance.

Qu'entend-on par régime des eaux ?

Ainsi limité, le régime des eaux comprend deux grandes divisions : les eaux qui font partie du domaine public; les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables.

Comment se divise le régime des eaux ?

484. Aux termes de l'art. 538 du Code Napoléon, ne sont pas susceptibles d'une propriété privée et sont considérés comme des dé-

Comment se divisent les eaux du domaine public ?

pendances du domaine public les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les hâvres et les rades. Nous traiterons séparément du domaine public maritime et du domaine public fluvial.

Qu'embrasse le domaine public maritime?

485. Le domaine public maritime embrasse, comme on vient de le voir, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les hâvres et les rades. Ces dernières dépendances du domaine maritime faisant partie de la grande voirie, il nous suffit de renvoyer, pour ce qui les concerne, aux règles précédemment exposées au sujet de la grande voirie en général. Les rivages, lais et relais de la mer, exigent au contraire quelques développements particuliers.

Qu'entend-on par rivage, lais et relais de la mer?

Est réputé *rivage* et bord de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les grèves. On appelle *lais* de la mer les alluvions qu'elle forme au rivage ainsi défini ; *relais* de la mer, les terrains qu'elle abandonne insensiblement en se retirant du rivage.

Quels sont les droits des particuliers sur les rivages de la mer?

Chacun peut exercer, sur les rivages de la mer, les facultés qui n'ont rien d'incompatible avec le double intérêt de la sûreté des côtes et de leur libre accès; mais il est fait défense à toutes personnes d'y bâtir, d'y planter aucuns pieux, d'y faire aucun ouvrage qui puisse porter préjudice à la navigation, sous peine, pour les contrevenants, d'être poursuivis et punis, comme en matière de grande voirie.

Les héritages limitrophes de la mer sont ils astreints à une servitude de passage?

Il pourrait être utile qu'à l'exemple des fonds riverains des cours d'eau navigables ou flottables, les fonds riverains de la mer fussent grevés d'une servitude de passage, surtout lorsque la configuration des côtes ne permet pas de circuler sur le rivage. Mais, en l'absence d'aucun texte de loi qui établisse cette servitude, il nous semble impossible d'en admettre l'existence ; sauf, bien entendu, les cas de force majeure et les nécessités des services publics.

A quelle autorité appartient-il de déterminer les limites de la mer?

En vertu du décret-loi du 21 février 1852, les limites de la mer sont déterminées par des décrets impériaux rendus sous forme de règlements d'administration publique. Ces décrets statuent sous réserve des droits des tiers ; mais ils ont pour effet nécessaire et immédiat de les convertir en simples droits à indemnité.

Les lais et relais de la mer font-ils réellement partie du domaine public maritime?

A la différence des rivages de la mer, ses lais et relais ne sont, ni par leur nature ni par leur destination, insusceptibles de propriété exclusive et privée. C'est donc à tort que l'art. 538 du Code Napoléon leur attribue ce caractère et les comprend parmi les dépendances du domaine public. Il y a là une inexactitude de langage qui s'explique par la confusion qu'on faisait alors entre les locutions de domaine national et de domaine public. La vérité est que les lais et relais de la mer font partie du domaine de l'Etat et non du domaine public. Ils sont, à ce titre, aliénables et prescriptibles. Ils peuvent

Digitized by Google

être concédés à perpétuité et irrévocablement, en vertu des décrets des 11 nivôse et 2 prairial an II, de la loi du 16 septembre 1807, art. 41, et de l'ordonnance royale du 23 septembre 1825. Cette ordonnance détermine les formes et les conditions suivant lesquelles les concessions doivent avoir lieu.

486. Le domaine public fluvial embrasse les fleuves et rivières navigables ou flottables. La domanialité dérive, à leur égard, de l'affectation aux transports publics. En conséquence, elle s'applique aux rivières où la navigation n'est établie qu'à l'aide d'écluses et autres ouvrages d'art ; aux canaux de navigation générale, lors même qu'ils ont été cédés à des compagnies ; aux rivières flottables en trains ou en radeaux ; aux bras non navigables des rivières navigables, ces bras étant en quelque sorte les membres de la rivière principale ; aux noues, boires et fossés qui ont une communication libre avec les rivières navigables et qui sont entretenus aux frais de l'Etat ; aux ports, aux gares, aux abreuvoirs et autres dépendances des rivières navigables. Mais elle ne s'applique pas aux canaux de navigation particulière établis pour l'exploitation des propriétés privées, aux canaux de navigation vicinale qui font partie du domaine public communal, aux rivières flottables à bûches perdues, l'art. 538 du Code Napoléon ne les comprenant pas sous l'expression générale de rivières flottables, ainsi qu'il résulte de deux avis du conseil d'État des 30 pluviôse an XIII et 8 mai 1822 ; aux affluents non navigables des rivières navigables, aux noues, boires et fossés qui n'ont pas une libre communication avec les rivières navigables et qui ne sont pas entretenus aux frais de l'Etat.

Qu'embrasse le domaine public fluvial ?

Dans tous les cas que nous venons d'énumérer, la domanialité est la conséquence de la viabilité ; mais il est des cours d'eau qui, sans être des voies de transport et à raison de leur affectation aux besoins ou services de l'État, sont rangés dans le domaine public : ce sont les fossés des places de guerre et les canaux généraux d'irrigation ou de dessèchement.

Les fleuves et rivières navigables ou flottables ne faisant partie du domaine public qu'à raison de leur utilité pour les transports, il s'ensuit que le domaine public fluvial est essentiellement limité à ce qu'exigent les besoins de la navigation. De là dérive une double conséquence : 1° les rives des cours d'eau navigables ou flottables sont des propriétés privées, et les alluvions profitent aux riverains ; 2° les îles, îlots, attérissements qui se forment dans le lit des fleuves et des rivières navigables ou flottables font partie du domaine de l'État, mais non du domaine public.

A quoi est rigoureusement limité le domaine public fluvial, et quelles sont les conséquences de cette limitation ?

Nous venons de dire que les alluvions des cours d'eau navigables ou flottables appartiennent aux riverains parce que l'attribution qui leur en est faite ne présente aucun inconvénient pour la navigation. C'est l'intérêt de la navigation qui est ici la considération domi-

En quoi consiste la servitude de halage et de marche-pied, et quelle en est l'origine ?

nante, et c'est pour y satisfaire que les propriétés riveraines des cours d'eau navigables ou flottables ont été grevées de la servitude légale de halage et de marchepied. Cette servitude a été établie, par l'ordonnance d'août 1669, sur les eaux et forêts, encore en vigueur sur ce point. Aux termes de l'art. 7, tit. 28, de cette ordonnance, les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables doivent laisser, le long des bords, vingt-quatre pieds au moins en largeur du côté que les bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord. Le premier de ces chemins, à raison de sa destination au tirage des bateaux, est spécialement désigné sous le nom de *chemin de halage ;* le second, sous celui de *marchepied,* parce qu'il est plus particulièrement affecté au passage des mariniers. La largeur légale du chemin de halage est de vingt-quatre pieds (7 m 80); celle du marchepied, ou chemin de contre-halage, de dix pieds (3 m 25). En outre, d'après l'article précité de l'ordonnance de 1669, du côté où existe le chemin de halage, les propriétaires riverains ne peuvent faire des plantations, haies ou clôtures, à moins de trente pieds (9 m 75) du bord de l'eau. La servitude de halage et marchepied a été expressément déclarée applicable aux rives des îles, par un arrêt du conseil du 24 juin 1777, et la raison indiquait qu'il devait en être ainsi. De même, et malgré l'absence d'un texte positif sur ce point, la raison conduit à décider que, le long des rivières où le tirage des bateaux se fait des deux côtés, les deux rives sont également assujetties à fournir un chemin de halage proprement dit, et qu'il n'y a plus alors à distinguer entre ce chemin et le marchepied.

Dans quel cas l'établissement de la servitude de halage donne-t-elle droit à indemnité ?

En principe, la servitude de halage et de marchepied, comme toutes les servitudes d'utilité publique, ne donne lieu à aucune indemnité au profit des fonds qui en sont grevés. Le seul cas où son existence pourrait motiver une demande en dommages-intérêts, est celui où elle serait nouvellement établie, par suite des travaux qui auraient rendu navigable un fleuve ou une rivière qui ne l'était pas précédemment. Dans ce cas, les riverains ont droit à être indemnisés du dommage que leur fait éprouver l'établissement de la servitude, et l'indemnité doit être fixée conformément à la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par le conseil de préfecture. Telles sont les dispositions formelles du décret du 22 janvier 1808. Il est d'ailleurs certain que l'indemnité, dans ce cas, ne doit pas être préalable.

En quoi consiste la servitude de passage le long des rivières flottables à bûches perdues ?

Des motifs analogues à ceux qui ont fait établir la servitude de halage et de marchepied le long des rivières navigables ont amené à créer celle de passage le long des rivières flottables à bûches perdues. Il fallait bien rendre possible la conduite du flot, et c'est dans ce but que l'ordonnance de décembre 1672, tit. 17, art. 7, a soumis les riverains des petits cours d'eau à laisser de chaque côté un

chemin de quatre pieds (1 m 30) pour le passage des ouvriers préposés au soin de surveiller le flottage.

487. Le domaine public fluvial étant hors du commerce et ne devant jamais subir d'empiétement nuisible au service public, il s'ensuit : 1° qu'aucune plantation, construction ou disposition quelconque sur le bord ou dans le lit d'une rivière navigable ou flottable, ne peut avoir lieu sans une autorisation administrative préalable ; 2° que les concessions, quelque étendus que soient leurs termes, ne comportent jamais un transport de propriété, et qu'elles sont essentiellement révocables ou modifiables, sans indemnité. Tout établissement non autorisé n'existe que par la tolérance de l'administration; et, vis à vis d'elle, aucune prescription ne peut le légaliser. Quant aux concessions anciennes, elles sont révocables ou modifiables, aussi bien que les concessions récentes; mais, à la différence de ce qui a lieu pour celles-ci, leur suppression ou leur altération peut donner droit à une indemnité dans deux cas. Ces deux cas sont les suivants : 1° si la possession est antérieure à 1566, époque à laquelle l'inaliénabilité du domaine public n'avait pas encore été irrévocablement consacrée ; 2° si, quelle que fût l'époque de la possession, la concession avait été faite à titre onéreux, moyennant un capital versé, ou l'obligation de faire certains travaux dans l'intérêt public.

Quelles sont les règles fondamentales concernant les usines et concessions sur les dépendances du domaine public fluvial ?

Les règles que nous venons de résumer s'appliquent principalement aux prises d'eau pour l'irrigation; aux digues, aux usines, telles que moulins, soit *de pied ferme*, soit *sur bateaux;* aux établissements fixes de pêche.

Les mêmes règles doivent être suivies, en ce qui concerne le domaine public maritime. A son égard, également, aucune entreprise ne peut avoir lieu sans autorisation, et les concessions sont essentiellement révocables, sauf l'exception précédemment signalée par rapport aux lais et relais de la mer.

Ces règles s'appliquent-elles au domaine public maritime ?

488. Relativement aux eaux du domaine public, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour statuer sur les questions de propriété entre le domaine et les particuliers; questions qui se présentent souvent au sujet des concessions antérieures à 1566. Ils sont aussi seuls compétents pour connaître des contestations d'intérêt privé entre les ayant droit aux concessions administratives.

Quelle est relativement aux eaux du domaine public la compétence des tribunaux judiciaires ?

Le conseil de préfecture est seul compétent, en vertu de son attribution générale en matière de travaux publics, pour résoudre, soit entre les concessionnaires ou entrepreneurs et l'administration, soit vis à vis des tiers, les difficultés contentieuses auxquelles peuvent donner lieu les travaux dont les eaux du domaine public seraient l'objet. Il est seul compétent, en vertu de son attribution générale en matière de grande voirie, pour connaître des anticipations et détériorations commises sur les eaux du domaine public.

Quelle est celle des conseils de préfecture ?

Ce double principe motive l'attribution de compétence qui a été faite au conseil de préfecture dans les deux cas suivants : par l'art. 3 du décret du 22 janvier 1808, pour le règlement de l'indemnité due aux riverains de fleuves ou rivières, nouvellement déclarés navigables, à raison de l'établissement du chemin de halage; par la jurisprudence du conseil d'Etat, pour les contestations concernant les honoraires et remboursements qui peuvent être dus aux ingénieurs des ponts et chaussées, en vertu de l'art. 75 du décret du 7 fructidor an XII, à raison de leur concours au règlement des usines et prises d'eau et à la réparation des dommages causés par des contraventions.

Quelle est celle de la juridiction gracieuse ?

Quant aux réclamations formées contre les actes de concession, de modification ou de retrait, et, en général, de disposition quelconque, de la part de l'administration active, en matière d'eaux publiques, elles ne peuvent être portées que devant la juridiction gracieuse, les actes dont il s'agit étant placés dans le pouvoir discrétionnaire de l'autorité. Les seules causes qui donneraient contre eux ouverture à recours contentieux seraient, comme toujours, l'incompétence et l'excès de pouvoir.

Quelle est la nature et quelles sont les limites du droit des riverains sur les cours d'eau non navigables ni flottables?

489. Les cours d'eau non navigables ni flottables sont incontestablement en dehors du domaine public; mais c'est une question fort controversée, de savoir s'ils font partie du domaine privé, ou s'ils doivent être considérés comme choses n'appartenant à personne et dont l'usage, commun à tous, est réglé par les lois de police. Sans entrer dans ce débat, qui nous ferait sortir des limites de notre sujet, nous nous bornerons à dire qu'il nous paraît résulter de l'esprit et du texte de la loi que les cours d'eau non navigables ni flottables appartiennent aux riverains; qu'ils leur appartiennent pour leurs eaux aussi bien que pour leur lit; que le droit des riverains est un droit de propriété caractérisée, mais non absolue, étant nécessairement limité par le droit de police et de surveillance que les lois ont déféré à l'administration dans l'intérêt général de l'agriculture et de l'industrie.

Quels sont le principe et le mode d'exercice du pouvoir réglementaire de l'administration, en matière de cours d'eau non navigables ni flottables? — Qu'entend-on par règlement d'eau?

490. Le pouvoir réglementaire de l'administration, en matière de cours d'eau non navigables ni flottables, résulte de l'art. 2, section 3 de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, du chap. 6 de l'instruction législative des 12-20 août 1790; de l'art. 16, tit 2 de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791; de l'arrêté du 19 ventôse an VI; de l'art. 2 de la loi du 14 floréal an XI. Ce pouvoir réglementaire a pour objet de déterminer toutes les mesures propres à assurer le libre écoulement des eaux et leur distribution dans des vues d'utilité générale. Par conséquent, l'administration a le droit de régler la direction des rivières, la hauteur des eaux dans les divers bassins, les conditions de l'irrigation, de la construction des usines, des barrages pour pêche, des digues, des plantations sur les ber-

Digitized by Google

ges, du curage, la prohibition des usages industriels qui corrompent les eaux et nuisent à la salubrité publique, la police des bains, lavoirs et abreuvoirs publics. L'acte par lequel l'administration fixe le régime d'un cours d'eau, en tout ou en partie, est appelé *règlement d'eau*.

En quoi la législation des usines sur les cours d'eau non navigables ni flottables diffère-t-elle de celle des usines sur les cours d'eau du domaine public ?

La conséquence la plus importante du pouvoir réglementaire de l'administration à l'égard des cours d'eau non navigables ni flottables, c'est que, même sur les cours d'eau de ce genre, l'établissement des moulins et usines ne peut avoir lieu qu'avec l'autorisation administrative. Sous ce rapport, le principe est le même que pour les cours d'eau du domaine public ; mais il est deux points essentiels sur lesquels les règles sont autres. 1° Tandis que, sur les cours d'eau du domaine public, les usines ne sont protégées par leur ancienneté qu'autant que les titres de concession sont antérieurs à 1566, il suffit, sur les cours d'eau non navigables ni flottables, qu'elles soient antérieures à 1790 pour que leur existence soit régulière et légale, indépendamment de tout titre de concession ; 2° tandis que, sur les cours d'eau du domaine public, la suppression des usines ne donne lieu à indemnité que par exception, sur les cours d'eau non navigables ni flottables le droit à l'indemnité pour suppression d'usine devient la règle générale et ordinaire. La raison de cette dernière différence est que des droits de véritable propriété ne peuvent être conférés sur des cours d'eau du domaine public, tandis que les cours d'eau non navigables ni flottables étant la propriété des riverains, la surveillance administrative que comporte nécessairement ce genre de propriété ne peut aller jusqu'à en autoriser l'expropriation sans indemnité, sinon préalable, au moins postérieure. Nous devons dire cependant qu'un avis du conseil d'État du 21 juillet 1841 s'est prononcé dans le sens de cette expropriation sans indemnité ; mais la doctrine contraire résulte de la jurisprudence des tribunaux judiciaires et de l'opinion de la plupart des jurisconsultes qui ont écrit sur la matière.

Quelle est en matière de cours d'eau non navigables ni flottables la part de la juridiction judiciaire et celle de la juridiction administrative ? — Quelle est spécialement celle des conseils de préfecture ?

491. Relativement aux cours d'eau non navigables ni flottables, la compétence judiciaire est la règle ; la compétence administrative, l'exception. Les contestations nées de l'application des règlements administratifs, ou qui s'élèvent entre riverains en l'absence de tels règlements, sont jugées par les tribunaux civils. Les contraventions sont déférées, suivant la nature de la peine, aux tribunaux correctionnels ou à ceux de simple police. La juridiction administrative, gracieuse ou contentieuse selon les cas, n'embrasse que les réclamations tendant à la réformation ou l'interprétation des règlements d'eau. Les conseils de préfecture, en particulier, ne sont compétents, en matière de cours d'eau non navigables ni flottables, que pour statuer sur les difficultés relatives à la confection des travaux de curage et d'entretien de ces cours d'eau, et au recouvrement des rôles dressés pour le paiement desdits travaux. Cette double attri-

butiou leur est donnée par l'art. 4 de la loi du 14 floréal an XI, et n'est que la conséquence de celles qu'ils tiennent de la loi du 28 pluviôse an VIII, soit pour les travaux publics, soit pour les contributions perçues au moyen d'un rôle nominatif.

Comment se divise la pêche, relativement aux lieux où elle se fait et au droit de la faire?

492. Le droit de pêche n'est pas le même dans toute espèce d'eaux. Il varie, quant aux personnes et quant à l'étendue, suivant qu'on l'exerce en mer, dans les fleuves et rivières navigables ou flottables, ou dans les petits cours d'eau. En mer, il appartient à tout le monde, sauf l'application des lois sur l'inscription maritime et l'observation des règlements sur la pêche côtière. Dans les fleuves et rivières navigables ou flottables, il appartient à l'État. Dans les petits cours d'eau, il est l'attribut des propriétaires riverains qui l'exercent, chacun de son côté, jusqu'au milieu du cours de l'eau, sans préjudice des droits contraires établis par possession ou titres. Il y a donc lieu de distinguer trois espèces différentes de pêches : la pêche maritime, la pêche fluviale dans les rivières navigables ou flottables, la pêche fluviale dans les petits cours d'eau.

Quelles sont les règles qui président à la pêche maritime?

La pêche maritime, dans les hautes mers, participe à l'absolue liberté qui doit appartenir à chacun d'user à son gré de ces grandes voies de communication entre les continents. Mais le long des côtes, chaque État a le droit incontestable de réglementer l'exercice de la pêche. Déjà l'ordonnance de la marine de 1681 avait établi, en cette matière, plusieurs prohibitions et prescrit diverses mesures de prévoyance. Aujourd'hui la pêche côtière est réglée dans ses moindres détails par le décret-loi du 9 janvier 1852. Aux termes de ce décret, la pêche côtière est celle qui s'exerce, tant à la mer, le long des côtes, que dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées. Dans ces limites, aucun établissement de pêcherie, de quelque nature qu'il soit; aucun parc à huîtres ou à moules; aucun dépôt de coquillages, ne peuvent être formés sans une autorisation spéciale, délivrée par le ministre de la marine. Des décrets particuliers déterminent, pour chaque arrondissement ou sous-arrondissement maritime, toutes les mesures d'ordre et de précautions propres à assurer la conservation de la pêche et à en régler l'exercice.

Quelles sont les règles qui président à la pêche fluviale dans les rivières navigables ou flottables?

La pêche fluviale a sa législation actuelle dans la loi du 15 avril 1829, et dans celle du 6 juin 1840 qui a modifié quelques dispositions de la précédente. Des décrets impériaux déterminent, après une enquête *de commodo et incommodo*, les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime, ainsi que celles entre la pêche exercée au profit des riverains et la pêche exercée au profit de l'Etat. La pêche au profit de l'Etat est exploitée, soit par voie d'adjudication publique, soit par concession de licences à prix d'argent. Le mode de concession par licences n'est employé que lorsque l'adjudication a été tentée sans succès.

Dans les cours d'eau ou parties de cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables, les riverains exercent le droit de pêche par eux-mêmes ou par ceux à qui ils en permettent l'usage avec ou sans rétribution. Quiconque se livre à la pêche, même dans les petits cours d'eau, est tenu de se conformer aux dispositions prohibitives, soit de la loi du 15 avril 1829, soit des ordonnances et décrets rendus pour son exécution.

Quelles sont les règles qui président à la pêche fluviale dans les petits cours d'eau ?

Le droit de pêche au profit des riverains des petits cours d'eau est un véritable droit de propriété. S'ils viennent à en être privés parce que ces cours d'eau seraient rendus ou déclarés navigables ou flottables, ils ont droit à une indemnité préalable, réglée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'art. 3 de la loi du 15 avril 1829 est formel à cet égard, et il en résulte qu'aujourd'hui l'indemnité dont il s'agit devrait être réglée par le jury d'expropriation.

Dans quel cas la perte du droit de pêche donne-t-elle lieu à indemnité ?

Les contraventions, en matière de pêche, sont toujours et indistinctement poursuivies devant les tribunaux correctionnels. L'article 48 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, et l'art. 18 du décret-loi du 9 janvier 1852 sur la pêche côtière, contiennent à cet égard une disposition identique.

Quelle est la juridiction compétente pour statuer sur les contraventions relatives à toute espèce de pêches ?

493. L'irrigation est sans contredit un des plus grands bienfaits qu'on puisse retirer des eaux courantes. Aussi le législateur s'est-il appliqué à en faciliter l'extension, tout en maintenant à l'administration les moyens de protéger efficacement les autres intérêts confiés à sa garde, et notamment celui de la navigation. L'ensemble de la législation, en cette matière, comprend les art. 538, 644 et 645 du Code Napoléon, les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847, le décret-loi du 25 mars 1852 et le décret impérial du 13 avril 1861. Nous allons rapidement indiquer les principales conséquences pratiques qui dérivent de ces divers actes législatifs ou réglementaires.

Quelle est la législation en vigueur, au sujet de l'irrigation ?

En principe, le droit d'irrigation n'existe pas au profit des propriétaires riverains des fleuves et rivières navigables. Ces cours d'eau faisant partie du domaine public, aucune dérivation ne peut y être pratiquée, pour l'irrigation comme pour tout autre usage, qu'en vertu d'une concession de l'Etat, et cette concession est toujours réputée révocable, conformément aux règles précédemment exposées. La concession est faite par décret impérial, à moins que la prise ne doive pas avoir pour effet d'altérer sensiblement le régime du cours d'eau, cas auquel les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 investissent le préfet du pouvoir de donner l'autorisation nécessaire.

Le droit d'irrigation existe-t-il par rapport aux rivières navigables ?

A la différence des riverains des rivières navigables, ceux des petits cours d'eau ont le droit de s'en servir à leur passage pour l'irrigation de leurs propriétés. Ce droit leur est formellement ac-

Comment est réglementé le droit d'irrigation par rapport aux petits cours d'eau ?

cordé par l'art. 644 du Code Napoléon; mais il est subordonné, dans son exercice, à l'action de la surveillance administrative qui, comme on l'a vu, s'étend à toute espèce de cours d'eau. En conséquence, les prises d'eau d'irrigation dans les rivières non navigables ni flottables doivent être autorisées par l'administration. L'autorisation est toujours donnée par le préfet, en vertu des décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861.

Quel a été l'objet des lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847 ?

Le Code Napoléon s'était borné à reconnaître le droit d'irrigation, au profit des riverains des petits cours d'eau. Les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847 ont eu pour but d'en faciliter l'exercice, en créant dans son intérêt deux nouvelles servitudes légales, une servitude d'aqueduc et une servitude d'appui. La loi de 1845 a créé la servitude d'aqueduc, en autorisant tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, à obtenir le passage de ces eaux sur les fonds intermédiaires. La loi de 1847 y a ajouté la servitude d'appui en autorisant tout propriétaire qui se trouvera dans le cas ci-dessus à obtenir la faculté d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à la prise d'eau. L'une et l'autre de ces deux servitudes ne sont accordées qu'à la charge d'une juste et préalable indemnité qui, à défaut de convention amiable, doit être réglée par les tribunaux judiciaires.

Quelles sont les règles concernant les entreprises d'irrigations collectives ?

Il arrive souvent qu'une prise d'eau d'irrigation est exploitée en commun dans l'intérêt d'un nombre plus ou moins considérable de propriétaires. Ces entreprises d'irrigations collectives sont certainement les plus utiles et les plus fécondes. Elles sont constituées par décret impérial et, si elles ont été l'objet d'une déclaration d'utilité publique, elles peuvent invoquer le bénéfice de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation. Leur constitution est facile si la prise d'eau a eu lieu dans une rivière du domaine public ; mais elle rencontre au contraire les plus grandes difficultés par rapport aux rivières qui ne sont ni navigables ni flottables. Aucune loi n'autorise à obliger les riverains de s'associer pour l'exercice du droit d'irrigation. L'administration ne peut que les y engager ; mais là s'arrêtent ses pouvoirs, et l'initiative appartient aux parties intéressées elles-mêmes. Si les riverains veulent s'associer dans ce but et se faire reconnaître à ce titre par l'administration, leur réunion en associations syndicales est organisée et réglée par décret impérial, nonobstant les deux décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 qui ont conféré, à cet égard, aux préfets des pouvoirs dont ils persistent à ne point user. Les travaux que font exécuter ces associations syndicales sont assimilés aux travaux publics; les taxes qu'elles imposent à leurs membres, étant perçues au moyen d'un rôle nominatif, sont assimilées aux contributions directes. Par conséquent, dans ces deux cas, toutes les contestations qui peuvent

s'élever sont de la compétence du conseil de préfecture, en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

494. Le drainage est l'inverse de l'irrigation. Au lieu d'avoir pour objet de rendre humides les terrains trop secs, il tend à rendre secs les terrains trop humides. C'est un mode particulier d'assèchement, qui consiste à établir des tuyaux souterrains en terre cuite, destinés à recueillir et à faire écouler les eaux qui se trouvent en excès dans le sol. Ces tuyaux, en langage technique, s'appellent *drains*, et c'est de leur nom que vient celui de l'opération elle-même.

Qu'entend-on par drainage ?

Le drainage, dans un pays généralement humide comme la France, est encore plus utile à l'agriculture que ne l'est l'irrigation. Aussi le législateur a-t-il multiplié à son égard les encouragements de tout genre. La loi du 10 juin 1854 lui a d'abord accordé tous les avantages déjà concédés à l'irrigation. Elle établit, dans son intérêt, la servitude d'aqueduc jusqu'au cours d'eau le plus voisin, sous les mêmes conditions que celles fixées par la loi du 29 avril 1845 pour l'irrigation. Elle autorise à son égard, comme à l'égard de l'irrigation, la formation des associations syndicales et la déclaration d'utilité publique. La loi du 17 juillet 1856 a été encore plus loin; elle a affecté une somme de cent millions à des prêts destinés à faciliter les opérations du drainage. Chaque année, un article de la loi de finances devait fixer le crédit disponible pour cet emploi, et les prêts à effectuer étaient déclarés remboursables en vingt-cinq ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé à quatre pour cent. Ces dispositions ont été modifiées par la loi du 28 mai 1858. Aux termes de cette dernière loi, le crédit foncier de France a été autorisé à faire les prêts pour le drainage. Ce n'est donc plus l'Etat qui fait les prêts; mais le crédit foncier. Il les fait d'ailleurs dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties. Il est autorisé à contracter, avec la garantie du trésor, des emprunts successifs sous forme d'obligations dites *de drainage*, remboursables en vingt-cinq ans, et dont la somme à émettre chaque année est fixée par un article de la loi de finances.

Quels sont les divers encouragements accordés par les lois au drainage ?

En vertu de la loi du 28 mai 1858, combinée avec celle du 17 juillet 1856, le Crédit foncier de France, outre les droits et immunités qui lui sont accordés pour tous ses prêts, jouit, pour ceux qu'il fait en vue du drainage, des avantages suivants : 1° le recouvrement des annuités dues par les emprunteurs a lieu de la même manière que celui des contributions directes, et qui emporte attribution de juridiction au conseil de préfecture pour les demandes en décharge ou réduction ; 2° le Crédit foncier a, pour le recouvrement de l'annuité échue et de l'annuité courante, sur les récoltes ou revenus des terrains drainés, un privilége qui prend rang

Quelles sont les garanties dont jouissent les prêts faits pour les drainage ?

immédiatement après celui des contributions publiques; 3° il a, en outre, pour le recouvrement de ses prêts, un privilége qui prend rang avant tout autre sur les terrains drainés.

SECTION VIII.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE DOMAINE NATIONAL.

SOMMAIRE.

495. Définitions.
496. Division de cette section.

Qu'entend-on par domaine national ?

495. Le *domaine national* embrasse tous les biens qui appartiennent à l'État. Il se divise en domaine public et domaine de l'État proprement dit.

Par domaine public ?

Le *domaine public* est l'ensemble des biens de l'État, qui, étant affectés à un service public, ne sont pas susceptibles d'une propriété exclusive et privée.

Par domaine de l'État ?

Le *domaine de l'Etat* proprement dit est l'ensemble des biens qui appartiennent à l'Etat à titre exclusif et privé, comme ils pourraient appartenir à des particuliers.

Par domaines nationaux ?

Les *domaines nationaux*, dans un sens spécial et restreint, sont ceux des biens de l'Etat qui lui ont été acquis en vertu des lois révolutionnaires.

Par domaine de la couronne ?

Le *domaine de la couronne* est la portion des biens de l'Etat dont la jouissance est attribuée au souverain, la nue-propriété en restant toujours à l'Etat.

Par domaines engagés ou échangés ?

Les *domaines engagés ou échangés* sont les dépendances du domaine national aliénées par les souverains avant 1790, contrairement au principe d'inaliénabilité de ce domaine.

Par apanages ?

Les *apanages* étaient les parties du domaine national abandonnées, à titre de dotation, aux princes de sang royal.

Par domaine extraordinaire ?

Le *domaine extraordinaire* comprenait, sous le premier empire, les portions du domaine de l'Etat affectées, à titre de dotation, à la récompense de grands services civils ou militaires.

496. Ces définitions nous tracent la division naturelle de cette section. Nous traiterons, dans cinq paragraphes, principalement au point de vue du contentieux, du domaine public, du domaine de l'Etat et des domaines nationaux, du domaine de la couronne, des domaines engagés ou échangés, des apanages et du domaine extraordinaire. Nous consacrerons en outre un sixième paragraphe au domaine départemental ou communal, pour en faire ressortir les rapports ou les différences avec le domaine national, soit quant au fond des choses, soit surtout quant aux règles de compétence. Enfin, dans

un septième et dernier paragraphe, nous traiterons des divers genres de propriété privée, qui dépendent de l'autorité administrative.

§ 1er.

Du domaine public.

SOMMAIRE.

497. Objet du domaine public.
498. Caractères du domaine public.
499. Contentieux en cette matière.

Quelles sont les diverses dépendances du domaine public national ?

497. Nous avons dit ce qui distingue le domaine public du domaine de l'Etat. Cette distinction, aujourd'hui reçue comme incontestable, n'était qu'imparfaitement connue lors de la promulgation du Code Napoléon. Elle n'avait pas alors le caractère net et précis qu'elle présente dans l'état actuel de la science. A cette époque, l'expression de domaine public était souvent employée comme synonyme de celle de domaine national. C'est ainsi que les art. 539 et 541 du Code Napoléon comprennent, dans le domaine public, des biens qui lui sont évidemment étrangers et qui rentrent dans le domaine de l'État. Les seuls biens qui dépendent du domaine public, dans son véritable sens, sont ceux énumérés par les art. 538 et 540 de ce Code, en retranchant toutefois de cette énumération les lais et relais de la mer, conformément à ce que nous avons dit sous le n° 485.

Ce sont, aux termes de ces articles, en tenant compte du retranchement ci-dessus, 1° les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables et flottables, les rivages de la mer, les ports, les hâvres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée; 2° les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses.

Ainsi, le domaine public embrasse deux classes distinctes de propriétés : celles qui, *par leur nature*, ne peuvent se trouver dans le commerce; celles qui, *par leur destination*, sont placées hors du commerce. Observons en outre, pour mieux préciser les idées, que l'une et l'autre de ces deux classes de propriété ne rentrent dans le *domaine public national* qu'autant que leur entretien est à la charge des fonds généraux du trésor.

Quels sont les caractères essentiels du domaine public ?

498. Le domaine public est essentiellement inaliénable et imprescriptible, en vertu des art. 1598 et 2226 du Code Napoléon. Il ne perd ce double caractère que lorsqu'il cesse d'être affecté au service public, c'est-à-dire lorsqu'il cesse d'être lui-même. Par exemple, une route nationale déclassée, les fortifications des places qui ne sont plus places de guerre, rentrent par cela même dans la catégorie

des choses qui sont dans le commerce. Elles sortent du domaine public pour tomber dans le domaine de l'Etat.

Quelle est la compétence en matière de domaine public ?

499. Les actes qui, en déterminant la destination publique d'un cours d'eau, d'un terrain, d'un édifice, le placent virtuellement dans le domaine public, sont entièrement laissés au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Il en est de même des actes par lesquels l'administration fixe les limites des rivages de la mer, d'une rivière navigable, d'une route et autres dépendances du domaine public. Les décrets ou arrêtés de délimitation ne peuvent être l'objet d'un recours contentieux, et ont pour effet immédiat d'annexer au domaine public les terrains qu'ils déterminent. Les droits, que les particuliers pourraient avoir acquis antérieurement sur ces terrains, se résolvent en une indemnité dont le règlement, en cas de dissentiment, appartient à l'autorité judiciaire.

§ 2.

Du domaine de l'Etat et des domaines nationaux.

SOMMAIRE.

500. Objet du domaine de l'Etat.
501. Objet des domaines nationaux.
502. Forêts de l'Etat.
503. Bois soumis au régime forestier.
504. Défrichements.
505. Caractères du domaine de l'Etat.
506. Ses divers modes d'aliénation.
507. Son administration.
508. Texte de l'alinéa 7 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.
509. Etendue et motifs de l'attribution faite au conseil de préfecture.
510. Compétence actuelle du conseil de préfecture.
511. Compétence de ce conseil au sujet des forêts domaniales.
512. Contentieux relatif aux baux des biens de l'Etat.

Comment se divise le domaine de l'Etat ?

500. Le domaine de l'Etat est immobilier ou mobilier, suivant la nature des biens qu'il comprend. Le domaine immobilier de l'Etat est sans contredit le plus riche et le plus important. Il consiste surtout en eaux minérales et en forêts.

Quelles sont les diverses sources du domaine de l'Etat ?

Les moyens à l'aide desquels le domaine de l'État peut aujourd'hui se former sont les suivants :

1° La conquête ;

2° La vacance ou l'abandon de certains biens, conformément à l'art. 539 du Code Napoléon ;

3° Le droit de déshérence, conformément au même article ;

4° Les libéralités au profit de l'État, ou les acquisitions par lui faites à titre onéreux.

A ces sources, il faut ajouter, dans le passé, la confiscation. Le

principe en a été supprimé par l'art. 66 de la charte de 1814; mais les conséquences en ont été acceptées, comme faits accomplis.

501. Les domaines nationaux, appelés aussi *biens nationaux*, comprennent : 1° les biens ecclésiastiques, mis à la disposition de la nation par la loi des 2-4 novembre 1789; 2° les biens confisqués et vendus révolutionnairement sur les émigrés et les déportés, en vertu de diverses lois dont la plus générale fut celle du 28 mars 1793. Comme on le voit, les biens nationaux sont ceux des biens de l'État, à lui acquis par l'effet des confiscations révolutionnaires, et par lui ultérieurement vendus.

Quels sont les biens compris sous la dénomination de domaines ou biens nationaux ?

Il importe de constater l'état actuel de la législation sur chacune de ces classes de biens nationaux.

Quel est l'état actuel de la législation relativement aux biens nationaux ?

Relativement aux biens ecclésiastiques, les art. 12 et 13 du concordat du 18 germinal an X stipulent que ceux de ces biens non aliénés et qui seraient nécessaires au culte, seront remis à la disposition des évêques; mais que ceux aliénés resteront la propriété incommutable des acquéreurs ou de leurs ayant cause.

Relativement aux biens provenant des émigrés ou déportés, ceux non vendus leur furent restitués, sauf certaines exceptions, par l'art. 17 du sénatus-consulte du 6 floréal an X. La loi du 5 décembre 1814 généralisa cette restitution; mais en maintenant, conformément à l'art. 9 de la charte de 1814, aux mains des acquéreurs ou de leurs ayant cause la propriété incommutable de ceux d'entre ces biens qui avaient été vendus. Enfin la loi du 27 avril 1825, en allouant une indemnité d'un milliard aux anciens propriétaires dépossédés ou à leurs représentants, en échange de leurs biens confisqués et aliénés, a fait cesser pour l'avenir, même au point de vue de la conscience, toute distinction entre les propriétés dites nationales et les autres immeubles.

502. Les forêts de l'Etat forment de beaucoup la partie la plus importante de son domaine. Elles se prêtent d'ailleurs, mieux que toute autre, à la propriété et à l'exploitation collective. Aussi, tandis que les autres biens de l'Etat sont, en général, vendus le plus tôt possible, ses bois et forêts sont conservés avec le plus grand soin, comme une précieuse ressource pour les temps de calamités publiques et de crises financières. La conservation et l'aménagement du domaine forestier de l'Etat sont confiés à l'administration des forêts.

Qu'est-ce qui distingue les forêts de l'Etat de ses autres biens ?

Les règles, suivant lesquelles doit être géré le domaine forestier de l'État, sont fixées d'une manière complète par le Code forestier, promulgué le 31 juillet 1827, et par l'ordonnance royale du 1er août de la même année. La séparation entre les bois et forêts de l'Etat et les propriétés riveraines peut être requise, soit par l'administration forestière, soit par les propriétaires riverains. Tous les bois et forêts de l'Etat sont assujettis à un aménagement réglé par des ordon-

Quelles sont les règles qui président à la gestion du domaine forestier de l'Etat ?

nances royales ou par des décrets impériaux. Aucune coupe ou vente, ordinaire ou extraordinaire, ne peut y avoir lieu que par voie d'adjudication publique. L'exploitation des coupes est surveillée par l'administration forestière. Il est procédé au réarpentage et au récolement de chaque vente, dans les trois mois qui suivent le jour de l'expiration des délais accordés pour la vidange des coupes. Les adjudications de glandée, panage et paisson, c'est-à-dire de fruits des bois à faire consommer sur place par les animaux qui s'en nourrissent, sont soumises aux mêmes formalités que les adjudications des coupes.

Quels sont les principes au sujet des droits d'usage dans les bois de l'Etat ?

En principe, depuis la promulgation du Code forestier, il ne peut être fait, dans les forêts de l'Etat, aucune concession de droits d'usage, de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être. Quant aux droits d'usage antérieurement existants, leur exercice n'est admis qu'autant qu'ils auraient été reconnus fondés, soit par des actes du gouvernement, soit par des jugements ou arrêts définitifs, soit par suite d'instances intentées, au plus tard, dans le délai de deux ans, à dater de la promulgation du Code forestier. Le gouvernement peut affranchir les forêts de l'Etat de tout droit d'usage en bois, moyennant un cantonnement réglé de gré à gré, et, en cas de contestation, par les tribunaux. Le cantonnement consiste dans l'abandon d'une partie de la propriété pour conserver le surplus libre des droits qui le grevaient. L'action en cantonnement n'appartient qu'au gouvernement, à l'exclusion des usagers. Quant aux autres droits d'usage quelconque et aux pâturage, panage et glandée dans les forêts de l'Etat, ils ne peuvent être convertis en cantonnement ; mais ils peuvent être rachetés moyennant des indemnités qui sont réglées de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux. Néanmoins le rachat ne peut être requis par l'administration, dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes. Dans toutes les forêts de l'Etat qui ne sont point affranchies au moyen du cantonnement ou de l'indemnité, l'exercice des droits d'usage peut toujours être réduit par l'administration suivant l'état et la possibilité des forêts, et n'a lieu que conformément aux mesures de police et de surveillance, prescrites par le Code forestier.

Par qui sont exercées et devant qui sont portées les poursuites en réparation de délits ou contraventions, au préjudice des forêts de l'Etat ?

L'administration forestière est chargée des poursuites en réparation de tous délits et contraventions commis dans les bois et forêts de l'Etat. Ces poursuites et actions sont portées devant les tribunaux correctionnels, qui sont seuls compétents pour en connaître.

Quels sont les bois soumis au régime forestier ?

503. Les bois et forêts soumis au régime forestier sont, indépendamment de ceux qui font partie du domaine de l'Etat et dont nous venons de parler : 1° ceux qui font partie du domaine de la couronne ; 2° ceux qui sont possédés à titre de majorats réversibles à l'Etat ; 3° ceux qui appartiennent à des communes ou à des sections

de commune; 4° ceux des établissements publics; 5° ceux dans lesquels l'Etat, la couronne, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers.

La soumission au régime forestier a pour effet de rendre applicables, aux bois qui en sont l'objet, toutes les règles exposées dans le précédent numéro sur la gestion de l'administration forestière, sur l'exercice des droits d'usage et les moyens de s'en affranchir, sur les poursuites et la compétence.

Quel est l'effet de la soumission au régime forestier ?

504. La conservation de la propriété forestière, même entre les mains des particuliers, est justement considérée comme un intérêt général, au double point de vue de l'agriculture et de la régularisation des cours d'eau. Voilà pourquoi des restrictions ont été apportées à la liberté des défrichements.

Quels sont les motifs qui ont fait restreindre la liberté des défrichements ?

Ces restrictions ne devaient être que temporaires, d'après le Code forestier de 1827. Aux termes de l'art. 219 de ce code, pendant vingt ans, à dater de la promulgation, aucun particulier ne pouvait arracher ni défricher ses bois qu'après en avoir fait préalablement la déclaration à la sous-préfecture, au moins six mois d'avance, durant lesquels l'administration pouvait faire signifier au propriétaire son opposition. Dans les six mois à dater de cette signification, il devait être statué sur l'opposition par le préfet, sauf le recours au ministre des finances. Si, dans ce délai de six mois, la décision du ministre n'avait pas été rendue et signifiée au propriétaire, le défrichement pouvait être effectué.

Quelles étaient, à cet égard, les règles du Code forestier de 1827 ?

Ces dispositions avaient été successivement prorogées plusieurs fois. Elles ont été modifiées et rendues permanentes par la loi du 18 juin 1859. En vertu de cette loi, le nouvel article 219 du Code forestier diffère de l'ancien sous trois rapports principaux. 1° La mesure prescrite est permanente au lieu d'être seulement temporaire. 2° La déclaration du propriétaire ne doit être faite que quatre mois d'avance au lieu de six; la décision du préfet sur l'opposition est remplacée par son avis en conseil de préfecture; la décision du ministre des finances qui continue à devoir être rendue dans les six mois à dater de la signification de l'opposition, est précédée, pour plus de garantie, de l'avis de la section des finances du Conseil d'Etat. 3° L'opposition au défrichement ne peut être formée que pour un des motifs suivants : le maintien des terres sur les pentes; la défense du sol contre les envahissements des eaux; la préservation des sources; la protection des dunes; la défense militaire du territoire; la salubrité publique. Cette nécessité de motiver l'opposition au défrichement, sur quelqu'une des considérations limitativement énumérées par la loi, est la grande innovation du législateur de 1859. Il a espéré par là concilier les droits de la propriété avec les légitimes exigences de l'intérêt général.

Quelles sont-elles aujourd'hui ?

505. Le domaine de l'État est aliénable et prescriptible.

Quels sont les carac-

tères essentiels du domaine de l'Etat ?

La loi des 22 novembre-1er décembre 1790, après avoir distingué le domaine public du domaine de l'Etat, posa en principe que le domaine de l'Etat pourrait être vendu et aliéné à titre perpétuel et incommutable, avec le consentement de la nation.

Le domaine de l'Etat étant aliénable, il s'ensuit, conformément à la règle ordinaire, qu'il est aussi prescriptible. L'art. 2227 du Code Napoléon le déclare implicitement tel, en disposant que l'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers.

L'aliénabilité et la prescriptibilité du domaine de l'Etat s'appliquent-elles aux grandes masses de forêts nationales ?

La règle d'aliénabilité du domaine de l'Etat ne s'applique pas aux grandes masses de bois et forêts nationales. L'art. 12 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 les exceptait formellement de l'aliénation. Cette exception fut précisée par la loi du 2 nivôse an IV qui permit l'aliénation de ceux-là seuls d'entre les bois nationaux qui auraient une contenance moindre de quinze mille ares et qui seraient éloignés des autres bois et forêts d'un kilomètre au moins. Elle fut maintenue, dans ces termes, par les lois qui ont autorisé la mise aux enchères des biens domaniaux, notamment par l'art. 8 de la loi du 16 brumaire an V. L'inaliénabilité des grandes masses de forêts nationales ne doit cependant pas être entendue dans un sens absolu. Elle signifie seulement que les règles ordinaires de l'aliénation des biens nationaux ne leur sont pas applicables; mais elle n'empêche pas leur aliénation partielle en vertu de lois spéciales et à raison de besoins extraordinaires. C'est ainsi que l'art. 145 de la loi du 25 mars 1817 permit l'aliénation des bois de l'Etat jusqu'à concurrence de cent cinquante mille hectares ; que la loi du 25 mars 1831 en autorisa une nouvelle aliénation, jusqu'à concurrence de quatre millions de revenu net. Les ventes effectuées en vertu de cette loi atteignirent cent mille hectares environ, et réduisirent le domaine forestier de l'Etat de onze cent mille hectares à un million d'hectares, chiffre qui a encore été réduit par l'effet du décret-loi du 9 mars 1848, aux termes duquel il pouvait être vendu des lots de bois de l'Etat, jusqu'à concurrence d'une somme de cent millions; somme qui a été ultérieurement restreinte à cinquante millions, en vertu de l'art. 12 de loi du 7 août 1850.

De ce qu'en règle générale les grandes masses de forêts nationales sont inaliénables, il s'ensuit, à notre avis, qu'elles sont imprescriptibles, aucune loi ne s'opposant, pour le cas dont il s'agit, à cette conséquence naturelle, quoique non nécessaire, de l'inaliénabilité. Notre opinion est conforme à la pratique administrative ; mais divise la doctrine et la jurisprudence judiciaire.

Quels sont les divers modes d'aliénation des biens de l'Etat ?

506. Les biens de l'Etat peuvent être aliénés de trois manières différentes : par voie d'échange, par voie de mise aux enchères et par voie de concession directe. Les conditions de l'aliénation varient pour chacun de ces modes.

Digitized by Google

Aux termes de l'art. 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, chaque aliénation devait être autorisée par une loi formelle. Aujourd'hui, cette condition rigoureuse n'est imposée, d'une manière absolue, que pour les aliénations par voie d'échange. Pour les autres causes d'aliénation, la règle primitive a été modifiée par les lois ultérieures. C'est ainsi que les lois des 16 brumaire an V, 15 et 16 floréal an X, et 5 ventôse an XII, autorisent l'administration à vendre les biens domaniaux par la voie des enchères. C'est ainsi encore que l'administration a le droit de concéder directement des propriétés domaniales, dans divers cas expressément prévus, notamment en matière d'alignement et d'expropriation pour cause d'utilité publique, comme nous l'avons expliqué en traitant de ces deux sujets. Mais, sauf exception formelle, la concession directe des propriétés domaniales ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale. En résumé, toute aliénation du domaine de l'Etat doit être autorisée ou par une loi, ou par une délégation du pouvoir législatif.

Quelles sont les conditions prescrites pour chacun de ces modes?

507. Le domaine de l'Etat, autre que les bois et forêts, est régi par l'administration de l'enregistrement et des domaines. Les bois et forêts sont gérés par l'administration des forêts.

Par qui est régi le domaine de l'Etat?

En vertu de l'art. 108 de la loi du 3 frimaire an VII, les biens compris dans le domaine de l'Etat, et productifs de revenus, sont soumis à l'impôt de la même manière et suivant les mêmes règles que les propriétés particulières. Il n'y a d'exception que pour les bois et forêts, qui en sont exempts, aux termes de l'art. 1er de la loi du 21 ventôse an IX.

Les biens compris dans le domaine de l'Etat sont-ils soumis à l'impôt?

Aux termes de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, modifiée par celle des 9-20 mars 1791, l'administration des domaines doit affermer tous les *immeubles* domaniaux qui ne sont pas affectés à des services publics. Elle perçoit, au contraire, elle-même, régit et administre les *droits* domaniaux, à moins que leur perception ne soit sujette à de trop grandes difficultés, auquel cas elle doit aussi les affermer. Les baux sont adjugés avec publicité et concurrence. Ils sont passés, dans la forme administrative, pour trois, six ou neuf ans.

Quelles sont les règles qui président à la gestion de l'administration des domaines?

Relativement aux bois et forêts de l'Etat, dont la gestion lui est confiée, l'administration des forêts suit les règles qui sont déterminées par le Code forestier et par l'ordonnance royale du 1er août 1827; règles que nous avons résumées sous le n° 502.

Quelles sont celles qui président à la gestion de l'administration des forêts?

508. L'alinéa 7 et dernier de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII est ainsi conçu:

« Le conseil de préfecture prononcera sur le contentieux des domaines nationaux. »

Quel est le principe de la compétence des conseils de préfecture en matière de domaine de l'Etat?

509. Cette disposition s'applique non-seulement aux domaines

Quelle avait été dans

l'origine l'étendue de cette compétence ?

nationaux proprement dits, mais aussi à toutes les dépendances du domaine de l'Etat, quelle que soit leur origine. En effet, si l'expression de domaines nationaux, dans un sens restreint, n'embrasse que les biens nationalisés par les lois révolutionnaires, elle comprend, dans son sens général, tous les biens de l'Etat indistinctement.

Le texte précité défère au conseil de préfecture le contentieux des domaines nationaux. Cette attribution, dans la pensée des auteurs de la loi de l'an VIII, comprenait deux classes distinctes de contestations : 1° celles entre l'Etat et les acquéreurs de biens nationaux, concernant le sens et l'exécution des actes de vente ; 2° celles entre l'Etat et les tiers, concernant les droits réels prétendus par ces tiers sur les biens nationaux vendus. L'art. 94 de la constitution du 22 frimaire an VIII portait qu'après une vente légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en fût l'origine, l'acquéreur légitime ne pouvait en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y avait lieu, indemnisés par le trésor public. Ainsi, les droits réels sur la chose étaient convertis en une simple créance contre le trésor public. Les difficultés que pouvait soulever la réclamation de cette créance étaient portées devant le conseil de préfecture comme faisant partie du contentieux des domaines nationaux. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, expliquée d'avance par la constitution du 22 frimaire de la même année, le conseil de préfecture avait donc, en matière domaniale, la compétence la plus étendue. Il connaissait, entre l'acquéreur et l'Etat, de toutes les difficultés d'interprétation et d'exécution du contrat. Il connaissait, en outre, entre l'Etat et les tiers, de toutes les questions de propriété ou autres droits réels.

Quels étaient les motifs de l'attribution faite aux conseils de préfecture ?

De telles attributions constituaient une double dérogation aux principes du droit commun, en ce qu'elles retiraient à l'ordre judiciaire deux classes de contestations qui lui appartiennent naturellement : les contestations nées d'un acte administratif contractuel et celles consistant en questions de propriété. Cette double dérogation avait été motivée par le grand intérêt qu'attachait la politique de cette époque à maintenir aux mains des acquéreurs la propriété incommutable des biens nationaux, surtout de ceux nationalisés par les lois révolutionnaires. Cet intérêt avait paru si pressant et si important que, pour le garantir de toute atteinte, la constitution de l'an VIII, comme on l'a vu, affranchissait les acquéreurs de tous droits de suite, même de la part des tiers, et convertissait ces droits en simples créances contre l'Etat. Sous l'empire de telles préoccupations, le législateur dessaisissait l'ordre judiciaire, toujours moins accessible aux considérations purement politiques, pour investir le conseil de préfecture : magistrature placée sous la main du pouvoir, s'inspirant de son esprit et habituée, comme c'est son devoir, à faire prédominer, en cas de doute, l'intérêt du gouvernement sur l'idée de justice absolue. Ce sont ces raisons qui avaient déterminé,

Digitized by Google

en ce point, les deux exceptions que nous avons signalées aux règles générales sur la distinction du contentieux judiciaire et du contentieux administratif.

Quelle est aujourd'hui la compétence générale des conseils de préfecture, en matière de domaine de l'Etat ?

510. Les raisons que nous venons d'exposer ont incontestablement cessé d'exister, surtout depuis la loi du 27 avril 1825; mais s'ensuit-il que l'attribution qu'elles avaient motivée, en faveur du conseil de préfecture, ait aussi cessé d'exister? Il faut, sans hésiter, répondre négativement à cette question. Une loi peut, en effet, survivre aux motifs qui l'avaient fait rendre, et elle continue à être en vigueur, tant qu'elle n'est pas abrogée, ou expressément, ou par suite d'incompatibilité avec des lois nouvelles. Conformément à ce principe, la jurisprudence du conseil d'Etat décide que le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les difficultés qui peuvent naître de l'acte de vente, entre l'Etat et l'adjudicataire ou le concessionnaire d'un bien domanial; mais qu'il ne l'est point pour prononcer sur les droits réels prétendus par des tiers, l'art. 94 de la constitution de l'an VIII équivalant à une sorte de confiscation, et ayant été à ce titre virtuellement abrogé par l'art. 66 de la charte de 1814. A plus forte raison, le conseil de préfecture n'est pas compétent pour les actions en revendication directement intentées contre l'Etat ou par lui. Toute question où se trouve engagé, soit le droit intégral de propriété, soit un de ses démembrements, est essentiellement et exclusivement du ressort des tribunaux judiciaires.

Nous ne connaissons qu'une seule exception à cette règle fondamentale. Elle a pour objet les contestations sur la propriété des sources minérales entre les communes et l'Etat. Ces contestations sont jugées par le conseil de préfecture, aux termes de l'art. 9 de l'arrêté du 6 nivôse an XI.

Quant aux partages de biens indivis entre l'Etat et les particuliers, partages auxquels les préfets sont chargés de procéder, il est bien vrai que le contentieux les concernant, tant dans la forme qu'au fond, est déféré par la jurisprudence au conseil de préfecture comme compris dans le contentieux des domaines nationaux; mais cette attribution ne saurait être considérée comme dérogatoire au grand principe que les questions de propriété sont exclusivement de la compétence judiciaire. En effet, tout partage suppose l'existence incontestée du droit de propriété, bien loin d'avoir pour objet de le faire reconnaître et constater.

Quelle est leur compétence particulière en matière de forêts domaniales ?

511. En matière de forêts domaniales, le conseil de préfecture n'est pas seulement appelé à connaître des difficultés qui s'élèvent entre les acquéreurs et l'administration, lorsque l'aliénation partielle de ces forêts a été autorisée. Il a, en outre, et hors du cas d'aliénation du fonds, diverses attributions importantes que nous allons indiquer :

1° Il statue sur les demandes, soit de l'administration, soit de

l'adjudicataire des coupes, tendant à l'annulation des procès-verbaux de réarpentage et de récolement, pour défaut de forme ou pour fausse énonciation (Code forest., art. 50);

2° Il prononce sur la question de savoir si le pâturage dans les forêts de l'Etat est indispensable aux communes qui s'opposent au rachat de ce droit (Code forest., art. 64);

3° Il connaît des contestations sur l'état et la possibilité des forêts, ainsi que sur leur défensabilité (Code forest., art. 65 et 67).

Indépendamment des cas précités, le conseil de préfecture devait aussi statuer sur les contestations au sujet de la validité des surenchères, en matière d'adjudication de coupes, aux termes de l'ancien article 26 du Code forestier. La surenchère, en cette matière, ayant été supprimée par la loi du 4 mai 1837, et l'art. 26 du Code forestier ayant été, en conséquence, remplacé, sous le même numéro, par une disposition nouvelle, le conseil de préfecture n'a plus à exercer sur ce point l'attribution qui lui était précédemment dévolue.

Quel est le principe de compétence relativement aux baux des biens de l'Etat ?

512. On avait cru d'abord que les contestations auxquelles donnent lieu les baux de biens de l'Etat devaient être portées devant le conseil de préfecture, comme étant comprises dans le contentieux des domaines nationaux, dévolu à ce conseil par le dernier alinéa de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais, après quelque hésitation, le conseil d'État a reconnu que cette disposition devait être restreinte au contentieux des ventes domaniales. La jurisprudence est depuis longtemps fixée en ce sens, qu'à moins d'attribution expresse à l'ordre administratif, toutes les difficultés concernant la validité, l'interprétation, l'exécution et la résiliation des baux de biens de l'État, sont de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires. Cette doctrine, qui est la confirmation éclatante de notre théorie sur la distinction du contentieux judiciaire et du contentieux administratif, a reçu la sanction législative par rapport aux baux du droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables ou flottables. D'après l'art. 4 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, toutes les contestations relatives à l'interprétation et à l'exécution des conditions des baux et adjudications sont portées devant les tribunaux judiciaires.

Quelles sont les exceptions à ce principe?

Les cas d'attribution expresse à l'ordre administratif, réservés par la jurisprudence du conseil d'État, sont au nombre de deux :

1° En matière de location des établissements d'eaux minérales appartenant à l'État, l'art. 2 de l'arrêté du 3 floréal an VIII défère formellement au conseil de préfecture la connaissance des difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution des clauses du bail;

2° En matière de location des droits de bacs ou bateaux de passage sur les fleuves et rivières navigables ou flottables, la loi du 6 frimaire an VII, prise dans son ensemble, paraît investir la juridiction administrative du droit de statuer sur toutes les difficultés

concernant le sens et l'exécution du bail. Mais la jurisprudence du conseil d'État interprète cette loi dans un sens moins étendu. D'après cette jurisprudence, le conseil de préfecture n'est compétent, à cet égard, que pour les demandes en indemnités formées par les fermiers contre l'administration, durant le cours du bail. Quant aux contestations concernant les fermages arriérés, les décomptes dressés en fin de bail, la moins-value ou la plus-value du matériel, le conseil d'État en renvoie la connaissance à l'autorité judiciaire.

Dans les cas expressément attribués à l'ordre administratif, il est hors de doute, en doctrine et en jurisprudence, que cette attribution est limitée aux contestations qui s'élèvent entre le fermier et l'administration. Celles entre le fermier et les sous-fermiers ou les tiers sont essentiellement du ressort des tribunaux judiciaires.

Antérieurement à la loi du 6 juin 1840, le conseil de préfecture était appelé, en vertu de l'ancien art. 20 de la loi du 15 avril 1829, à connaître de toutes contestations au sujet de la validité des surenchères, en matière d'adjudication des baux de pêche dans les fleuves et rivières navigables ou flottables. Cette attribution n'a plus lieu aujourd'hui, la loi précitée du 6 juin 1840 ayant supprimé ce genre de surenchères, comme la loi du 4 mai 1837 avait déjà supprimé celui relatif aux adjudications des coupes de bois dans les forêts nationales.

§ 3.

Du domaine de la couronne.

SOMMAIRE.

513. Objet du domaine de la couronne.
514. Ses caractères.
515. Son administration.
516. Contentieux en cette matière.
517. Domaine privé du souverain.

513. Avant 1789, par suite de l'absorption de l'Etat dans son chef, les expressions : *domaine public*, *domaine de l'Etat*, *domaine de la couronne*, *domaine du roi*, étaient usuellement et légalement synonymes. Sous toutes ces dénominations, le domaine national était protégé par le double principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. La révolution de 1789, ayant distingué l'Etat de son chef, dut logiquement séparer le trésor public du trésor royal, le domaine de l'Etat du domaine de la couronne. Cette grande innovation fit l'objet de la loi des 26 mai-1er juin 1791.

A partir de quelle époque dut être faite la distinction entre le domaine de l'Etat et le domaine de la couronne ?

Aux termes de cette loi, le roi dut avoir une *liste civile*, qui lui était allouée par la nation. La dénomination de liste civile était empruntée à l'Angleterre, où elle avait commencé à être en usage, à la suite de la révolution de 1688, le parlement s'étant alors chargé

Quel a été aux diverses époques de la législation le sens des expressions *liste civile* et *dotation de la couronne?*

de pourvoir, par des subsides annuels, à la défense du royaume, et n'ayant laissé au roi que le soin de défrayer la *liste civile*, c'est-à-dire toute la dépense qui n'était ni militaire ni ecclésiastique, le clergé ayant ses biens et revenus propres. Comme on le voit, l'expression de liste civile était détournée de son sens originaire et étymologique, puisqu'elle ne signifiait dès lors, ainsi qu'aujourd'hui, que le fonds affecté aux dépenses de la maison du prince. D'après la loi de 1791, la liste civile comprenait : 1° une somme annuelle de vingt-cinq millions; 2° la jouissance d'objets immobiliers, tels que palais, châteaux, parcs et manufactures, et d'objets mobiliers, tels que diamants, pierreries et tableaux, le tout expressément et nominativement désigné. L'art. 15 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, pour régler la liste civile de l'empereur, se référa purement et simplement à la loi de 1791. Le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 substitua la dénomination de *dotation de la couronne* à celle de liste civile, régla l'administration des biens qui la composaient et désigna les biens de l'Etat qui devaient être donnés en remplacement de ceux de la couronne, aliénés comme propriétés nationales durant l'époque révolutionnaire. L'art. 23 de la charte de 1814, reprenant l'expression de liste civile, posa en principe qu'elle serait fixée, pour toute la durée du règne, par la première législature assemblée depuis l'avénement du roi. En conséquence, la loi du 8 novembre 1814 fixa à vingt-cinq millions la somme annuelle à payer au roi Louis XVIII; mais parut restreindre à cette somme annuelle la dénomination de liste civile et réserver celle de dotation de la couronne pour les biens de l'Etat affectés à la jouissance du prince, dotation qu'elle semblait considérer comme attribut perpétuel de la royauté, sans qu'il fût besoin d'une nouvelle fixation au début de chaque nouveau règne. Conformément à cette distinction, la loi du 15 janvier 1825 fixa à vingt-cinq millions la liste civile du roi Charles X et ne s'occupa point de régler la composition de la dotation de la couronne. L'art. 19 de la charte de 1830 reproduisit textuellement le principe écrit dans l'art. 23 de celle de 1814; mais ce principe fut autrement appliqué qu'il ne l'avait été précédemment. En effet, la loi du 2 mars 1832, contrairement à celle de 1825, mais conformément à celle de 1791, déclara en termes exprès que la liste civile se composait de deux éléments distincts : une somme annuelle assignée sur le trésor public et la dotation immobilière ou mobilière de la couronne. La loi de 1832 fixa chacun de ces éléments, pour la durée du règne de Louis-Philippe Ier, et abaissa le chiffre de la somme annuelle assignée sur le trésor public de vingt-cinq millions à douze millions. Elle désigna spécialement cette dotation en numéraire, sous le nom de *liste civile proprement dite*.

Quel est aujourd'hui le sens de chacune de ces expressions?

Tel est l'ensemble de la législation antérieure sur la liste civile et la dotation de la couronne. Aujourd'hui, le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 distingue la liste civile de l'empereur de la dota-

tion de la couronne. La liste civile de l'empereur est fixée, pour toute la durée du règne de Napoléon III, *conformément à l'art. 15 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII*, c'est-à-dire à la somme annuelle de vingt-cinq millions. La dotation de la couronne, qui est divisée en immobilière et mobilière, semblerait fixée d'une manière indéfiniment permanente, s'il fallait s'en tenir au seul texte du sénatus-consulte spécial; mais ce qu'il présente d'indécis à cet égard est précisé par l'art. 9 du sénatus-consulte organique du 25 décembre 1852, aux termes duquel la dotation de la couronne et la liste civile de l'empereur sont réglées, *pour la durée de chaque règne*, par un sénatus-consulte spécial. C'est donc seulement pour la durée de chaque règne qu'est fixée la dotation de la couronne, aussi bien que la liste civile de l'empereur, d'après l'état actuel de la législation. La dotation immobilière comprend les palais, châteaux, maisons, domaines et manufactures énumérés dans le tableau annexe au sénatus-consulte du 12 décembre 1852. La dotation mobilière comprend les diamants, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, musées, bibliothèques et autres monuments des arts, ainsi que les meubles meublants contenus dans l'hôtel du Garde-meuble et les divers palais et établissements impériaux.

Dans l'état actuel de la législation, dotation de la couronne et domaine de la couronne sont donc des expressions synonymes. Comme nous l'avons dit dans la définition donnée sous le n° 495, l'Etat conserve la nue-propriété du domaine de la couronne; le souverain n'en a que la jouissance.

514. L'art. 7 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, conforme en cela aux dispositions des lois antérieures, déclare tous les biens du domaine de la couronne inaliénables et imprescriptibles. L'échange seul peut en être autorisé par un sénatus-consulte.

Quels sont les caractères essentiels du domaine de la couronne?

Aux termes de l'art. 12 du sénatus-consulte précité et conformément aussi à la législation précédente, les propriétés de la couronne ne sont pas soumises à l'impôt général; mais elles supportent toutes les charges communales et départementales.

515. Les principales règles établies par le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, pour l'administration des biens de la couronne sont les suivantes. Les biens de la couronne et le trésor public ne sont jamais grevés des dettes de l'empereur ou des pensions par lui accordées. Les titres ne sont jamais exécutoires sur les effets mobiliers renfermés dans les palais, manufactures et maisons impériales, ni sur les deniers de la liste civile. La durée des baux, à moins qu'un sénatus-consulte ne l'autorise, ne peut pas excéder vingt-un ans; ils ne peuvent être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration. Les forêts de la couronne sont soumises aux dispositions du Code forestier en ce qui les concerne. L'exercice du droit de chasse dans les biens de la couronne n'est pas régi par les disposi-

Quelles sont les règles qui président à l'administration des biens de la couronne?

tions de la loi du 3 mai 1844; mais ceux qui commettraient des délits de chasse dans ces propriétés sont poursuivis et punis conformément à cette loi. L'empereur peut faire aux palais, bâtiments et domaines de la couronne, tous les changements, additions et démolitions qu'il juge utiles à leur conservation et à leur embellissement. L'entretien et les réparations de toute nature des meubles et immeubles de la couronne sont à la charge de la liste civile. L'empereur, quoique usufruitier des biens de la couronne, est affranchi de l'obligation de fournir caution.

A qui est confiée l'administration des biens de la couronne, et quelle est l'étendue de cette administration ?

L'administration de la liste civile et de la dotation de la couronne est confiée au ministre de la maison de l'empereur, en vertu du décret du 14 décembre 1852. Les formes de la comptabilité de cette administration sont déterminées par le décret du 19 janvier 1853. Les droits qu'elle confère sont plus étendus que ceux d'un usufruit ordinaire. En effet, d'après le sénatus-consulte interprétatif du 23 avril 1856, l'administrateur de la dotation de la couronne a seul qualité pour préparer et consentir les actes relatifs aux échanges. Il a aussi seul qualité pour consentir les aliénations et accepter les offres d'indemnité, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, tandis que les art. 13 et 26 de la loi du 3 mai 1841 réservaient ces actes au ministre des finances et ne donnaient à l'intendant de la liste civile qu'un simple droit de proposition.

Par qui et contre qui sont exercées les actions concernant la dotation de la couronne ?

516. Aux termes de l'art. 22 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, les actions concernant la dotation de la couronne sont dirigées par ou contre l'administrateur de ce domaine. En vertu du sénatus-consulte interprétatif du 23 avril 1856, il a seul qualité pour procéder en justice, sans aucune intervention de l'État, lors même que l'instance serait relative à la propriété des biens faisant partie de la dotation de la couronne. C'est là une dérogation aux règles de l'usufruit ordinaire, d'après lesquelles l'exercice des actions relatives à la propriété est réservé au nu-propriétaire. Les actions concernant le domaine de la couronne sont instruites et jugées dans les formes ordinaires, sauf la dérogation ci-dessus à l'art. 69 du Code de procédure civile, d'après lequel l'empereur devait être assigné, pour ses domaines, en la personne du procureur impérial de l'arrondissement.

Avant 1789 le roi pouvait-il acquérir ou conserver un domaine privé ?

517. Avant 1789 le roi, étant la personnification de l'Etat, n'avait ni ne pouvait avoir de domaine privé. C'est sur ce principe qu'était fondée la dévolution à l'État des biens qui appartenaient au roi au moment de son avénement. Depuis 1789, l'Etat étant devenu distinct de son chef, il semblait logique d'en conclure : 1° que l'avénement au trône n'emporterait pas réunion au domaine de l'Etat des biens privés du prince appelé à régner; 2° que le prince régnant pourrait avoir un domaine privé. De ces deux conséquences, la première n'a été que transitoirement admise. La seconde l'a été sans difficulté et d'une manière permanente.

En ce qui concerne la dévolution à l'État des biens du prince appelé à régner, voici quelles ont été les diverses phases de la législation. La loi des 26 mai-1er juin 1791 était muette sur la question et paraissait confirmer, par son silence, l'ancienne règle de dévolution. L'art. 48 du sénatus-consulte du 30 janvier 1810 paraissait au contraire l'exclure, en disposant que les biens immeubles et droits incorporels faisant partie du domaine privé de l'empereur ne seraient, en aucun temps ni sous aucun prétexte, réunis de plein droit au domaine de l'Etat; que la réunion ne pourrait s'opérer que par un sénatus-consulte. L'art. 20 de la loi du 8 novembre 1814 consacra expressément la règle de dévolution. Aux termes de cet article, les biens particuliers du prince qui parvient au trône sont, de plein droit et à l'instant même, réunis au domaine de l'Etat, et l'effet de cette réunion est perpétuel et irrévocable. En sens inverse, la loi du 2 mars 1832 disposa, par son art. 22, que le roi conserverait la propriété des biens qui lui appartenaient avant son avénement au trône. Nonobstant cette disposition, l'art. 1er du décret-loi du 22 janvier 1852 a prescrit la restitution au domaine de l'Etat des biens privés que le roi Louis-Philippe 1er possédait avant son acceptation du trône et dont il avait donné la nue-propriété à ses enfants autres que l'aîné, par acte du 7 août 1830. Pour le présent et l'avenir, l'art. 3 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852 porte que les biens particuliers appartenant à l'empereur au moment de son avénement au trône sont, de plein droit, réunis au domaine de l'État et font partie de la dotation de la couronne. Ainsi, après plusieurs alternatives d'adoption ou de rejet par les législations postérieures à 1789, l'ancienne règle de dévolution à l'Etat des biens du prince appelé à régner se trouve aujourd'hui expressément confirmée par la loi constitutionnelle.

Quel a été depuis 1789, et quel est aujourd'hui l'état de la législation sur la dévolution à l'Etat des biens du prince appelé à régner ?

Quant à la possibilité, pour le prince régnant, d'acquérir un domaine privé, elle a été successivement reconnue par le titre III du sénatus-consulte du 30 janvier 1810; par le titre II de la loi du 8 novembre 1814; par le titre III de la loi du 2 mars 1832. Elle est aujourd'hui réglée par les titres III et IV du sénatus-consulte du 12 décembre 1852. En vertu des dispositions de ces deux titres, le domaine privé de l'empereur se compose des biens qu'il acquiert à titre gratuit ou onéreux pendant son règne. Les propriétés du domaine privé sont soumises à toutes les règles du Code Napoléon, sauf que l'empereur peut en disposer sans être assujetti aux règles concernant la quotité disponible, et que, s'il n'en a pas disposé, elles font retour au domaine de l'Etat et font partie de la dotation de la couronne. Les propriétés du domaine privé sont imposées et cadastrées. Le domaine privé est administré, comme la liste civile et la dotation de la couronne, par le ministre de la maison de l'empereur. C'est par lui ou contre lui que sont dirigées les actions concernant le domaine privé. Les titres sont exécutoires sur tous les biens

Quelle a été depuis 1789, et quel est aujourd'hui l'état de la législation sur la possibilité pour le prince régnant d'acquérir un domaine privé ?

Digitized by Google

meubles et immeubles composant ce domaine. Demeurent toujours réservés sur le domaine privé délaissé par l'empereur, les droits de ses créanciers et les droits des employés de sa maison à qui des pensions de retraite ont été accordées ou sont dues, par imputation sur un fonds de retenues faites sur leurs appointements.

§ 4.

Des domaines engagés ou échangés.

SOMMAIRE.

518. Législation antérieure à 1789.
519. Législation postérieure à 1789.
520. Compétence du conseil de préfecture.

Quelles furent sous l'ancienne monarchie l'origine et les diverses phases du principe d'inaliénabilité du domaine de l'Etat ? — Qu'entendait-on par petits domaines ?

518. Il était de maxime traditionnelle, dans l'ancienne monarchie, que le souverain ne pouvait aliéner le domaine de l'Etat. Chaque roi jurait à son sacre de garder et observer le domaine et patrimoine royal de la couronne. — Malheureusement cette promesse avait été souvent méconnue. C'est ce qui fit sentir la nécessité de la sanctionner par une loi écrite. Tel fut le motif du célèbre édit de Moulins, de février 1566, sur l'inaliénabilité du domaine de la couronne. Aux termes de l'art. 1er de cet édit, le domaine de la couronne ne pouvait être aliéné qu'en deux cas seulement : pour apanage des princes, avec retour à la couronne par leur décès sans mâles, et pour aliénation à deniers comptants, à raison des nécessités de la guerre, avec faculté de rachat perpétuel. Malgré cette disposition si précise, des aliénations du domaine continuèrent d'avoir lieu, comme par le passé; mais faites au mépris d'un texte formel, elles ne pouvaient créer un droit irrévocable au profit des acquéreurs. Aussi, dès ce moment, ces acquéreurs furent-ils désignés sous le nom d'*engagistes*, pour indiquer que leur titre n'était qu'un engagement temporaire et résoluble. On appela *échangistes* ceux qui avaient acquis des portions du domaine par voie d'échange.

Un second édit, donné aussi à Moulins et portant la même date de février 1566, excepta de la règle d'inaliénabilité les terres vaines et vagues, landes, marais, étangs et terrains en friche, autres que ceux situés dans les forêts ou à cent perches d'icelles. Ces diverses dépendances peu importantes du domaine de la couronne furent désignées sous le nom de *petits domaines*, dont l'aliénation incommutable fut permise, tandis que celle *des grands domaines* était prohibée.

L'édit d'avril 1667 ordonna la réintégration au domaine de toutes les portions aliénées, moyennant le remboursement aux engagistes qui se seraient rendus adjudicataires à prix d'argent de leur vérita-

ble finance, frais et loyaux coûts. Cet édit excepta de la réintégration, outre les aliénations permises par l'acte de 1566, celles faites pour douaires, les dons aux églises et les échanges faits sans fraude. Il confirma d'ailleurs les ventes des petits domaines et autorisa le maintien en possessiou des acquéreurs, sauf vérification préalable de leurs titres en conseil du roi.

Quelles ont été les dispositions législatives sur les domaines engagés ou échangés depuis la loi des 22 nov.-1er déc. 1790 jusqu'à celle du 14 ventôse an VII ?

519. La loi des 22 novembre-1er décembre 1790 posa, relativement aux domaines engagés ou échangés, les règles suivantes qui résultent de l'ensemble de ses dispositions.

1° Les échanges consommés antérieurement à la convocation de l'Assemblée nationale, avec observatiou de toutes les formalités prescrites, sans fraude ni dissimulation, et sans lésion du huitième au préjudice du domaine, furent confirmés. Ceux non consommés furent soumis à vérification, pour être confirmés ou annulés par un décret de l'Assemblée.

2° Les aliénatious des petits domaines furent confirmées et rendues irrévocables, pourvu qu'elles eusseut été faites sans dol ni fraude et dans les formes prescrites.

3° Les dons, concessious et transports, à titre gratuit, de biens et droits domaniaux, faits avec clause de retour à la couronne, à quelque époque qu'ils pussent remonter, et tous ceux d'une date postérieure à l'ordonnance de 1566, quand même la clause de retour y eût été omise, furent déclarés immédiatement et à perpétuité révocables.

4° Tous les contrats de vente, aliénation ou engagement de biens et droits domaniaux, postérieurs à l'ordonnance de 1566, furent déclarés sujets à *rachat* perpétuel, quoique la stipulation en eût été omise au contrat, ou même qu'il contînt une disposition contraire. Les actes antérieurs à l'ordonnance de 1566 ne furent assujettis au rachat qu'autant qu'ils en contiendraient la clause expresse.

Le décret-loi du 3 septembre 1792 déclara immédiatement révoquées les aliénations déclarées révocables par la loi des 22 novembre-1er décembre 1790; mais maintint, au profit des détenteurs, la condition du remboursement préalable des sommes auxquelles leur finance et ses accessoires auraient été liquidés. La loi du 10 frimaire an II ordonna la dépossession immédiate des détenteurs, sauf remboursement ultérieur. Cette loi, qui portait le trouble dans une multitude de possessions, souleva tant et de si vives réclamations, que son exécution fut suspendue par celle du 22 frimaire an III. Enfin, la loi du 14 ventôse an VII vint définitivement résoudre cette question, depuis si longtemps pendante, des domaines engagés ou échangés, au moyen d'une équitable transaction entre le droit de l'Etat et les intérêts privés.

Quelles ont été les dispositions législatives sur les domaines

Aux termes de cette loi, toutes les exceptions déjà faites au principe de révocabilité furent renouvelées et confirmées. Une excep-

engagés ou échangés depuis la loi du 14 ventôse an VII jusqu'à nos jours ?

tion entièrement nouvelle fut même ajoutée en faveur des aliénations de terrains épars quelconques, au-dessous de la contenance de cinq hectares. Les engagistes, qui n'étaient maintenus par aucune de ces exceptions, et même les échangistes dont les échanges étaient déjà révoqués ou susceptibles de révocation, furent tenus, à peine d'être déchus de la faculté ci-dessous exprimée, de faire, dans le mois, à l'administration centrale du département, de la situation des biens ou de la majeure partie des biens engagés ou échangés, non encore vendus par la nation, la déclaration générale des fonds faisant l'objet de leur engagement, échange ou autre titre de concession. Ceux qui auraient fait cette déclaration pouvaient, dans le mois suivant, faire, devant la même administration, la soumission irrévocable de payer en numéraire métallique le quart de la valeur actuelle desdits biens, avec renonciation à toute imputation, compensation ou distraction de finance ou amélioration. Moyennant cette soumission, ils étaient maintenus dans leur jouissance, ou réintégrés en icelle s'ils avaient été dépossédés, et que lesdits biens se trouvassent encore sous la main de la nation ; déclarés en outre et reconnus propriétaires incommutables, et en tout assimilés aux acquéreurs de biens nationaux aliénés en vertu des décrets des assemblées nationales. Les délais prescrits à peine de déchéance par la loi du 14 ventôse an VII furent prorogés par celle du 16 pluviôse an VIII ; mais beaucoup d'engagistes ou échangistes laissèrent encore expirer les nouveaux délais, sans user de la faculté qui leur était ouverte. Beaucoup de propriétés se trouvaient ainsi être restées sous le coup de la révocation prononcée, en principe, par la loi des 22 novembre-1er décembre 1790.

C'est cet état de choses qui motiva la loi du 12 mars 1820. L'art. 9 de cette loi dispose qu'à l'expiration de trente années, à compter de la publication de la loi du 14 ventôse an VII, les domaines provenant de l'Etat, cédés à titre d'engagement ou d'échange antérieurement à la loi du 1er décembre 1790, autres que ceux pour lesquels auraient été faites ou seraient faites jusqu'à l'expiration desdites trente années les significations d'avoir à se conformer à la loi du 14 ventôse an VII, sont déclarés propriétés incommutables entre les mains des possesseurs actuels, sans distinction de ceux qui se seraient conformés ou non aux dispositions de la loi du 14 ventôse an VII. En conséquence, les possesseurs actuels desdits biens, engagistes, échangistes ou concessionnaires, ou leurs représentants, seront quittes et libérés par l'effet seul de la loi du 12 mars 1820, et sans qu'ils puissent être tenus de fournir aucune justification, sous prétexte que lesdits biens proviendraient d'engagements, d'échanges ou de concessions, avant ou depuis le mois de février 1566, avec ou sans clause de retour. Le délai de trente années, à compter de la loi du 14 ventôse an VII, est expiré le 4 mars 1829. Avant son échéance, l'administration des domaines, pour

sauvegarder tous les droits qu'elle pouvait avoir, a fait faire plus de dix mille sommations. Les propriétés qui n'ont pas été l'objet de pareilles sommations sont désormais à l'abri de toute recherche, à raison de leur origine prétendue domaniale.

Sur quoi est fondée et en quoi consiste la compétence des conseils de préfecture en matière de domaines engagés ou échangés ?

520. Il résulte des développements qui précèdent que l'application de la loi du 14 ventôse an VII est à peu près épuisée ; mais pendant longtemps cette application a donné lieu à de nombreuses difficultés. Ces difficultés étaient portées, comme elles le seraient encore aujourd'hui si elles venaient à se présenter, devant le conseil de préfecture. Cette attribution du conseil de préfecture est fondée sur ce que, étant investi du contentieux des ventes de domaines nationaux, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, il s'est trouvé par cela même appelé à connaître de l'exécution de la loi du 14 ventôse an VII, cette dernière loi assimilant en tout aux acquéreurs de biens nationaux les engagistes ou échangistes qui auraient satisfait aux conditions qu'elle prescrivait.

§ 5.

Des apanages et du domaine extraordinaire.

SOMMAIRE.

521. Caractère des apanages.
522. Origine, développements et suppression du domaine extraordinaire.
523. Contentieux en ces matières.

Quelle a été l'origine des apanages sous l'ancien régime, et quel a été leur sort sous le nouveau ?

521. Les apanages sont une institution qui a tenu une grande place dans l'ancienne monarchie ; mais qui n'existe plus aujourd'hui. Destinés à indemniser les fils puînés du roi de la portion du royaume à laquelle ils cessèrent de succéder dès l'avénement de la troisième race, les apanages faisaient retour à la couronne par trois causes : 1° par le décès du prince apanagiste sans descendants mâles ; 2° par son avénement au trône ; 3° par la confiscation prononcée à son préjudice. Le seul apanage de l'ancien régime qui se soit perpétué sous le nouveau est celui de la maison d'Orléans. Son extinction, par réunion à la couronne, fut formellement prononcée par l'art. 4 de la loi du 2 mars 1832, comme conséquence de l'avénement au trône du roi Louis-Philippe Ier, et conformément à l'ancien droit public français.

Existe-t-il aujourd'hui des apanages proprement dits ?

Aujourd'hui, il n'existe aucun apanage, ni en droit ni en fait. On ne saurait, en effet, reconnaître le caractère d'apanage, soit au douaire qui peut être alloué à l'impératrice en vertu de l'art. 16 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, soit à la dotation annuelle de 1,500,000 fr. que l'art. 17 du même sénatus-consulte affecte aux princes et princesses de la famille impériale.

Digitized by Google

A quelle époque fut créé le domaine extraordinaire ; en quoi consistait-il, et quels étaient ses rapports avec l'institution des apanages ?

522. En même temps que les art. 55 à 85 du sénatus-consulte du 30 janvier 1810 rétablissaient les apanages au profit des fils puinés de l'empereur, les art. 20 à 30 du même sénatus-consulte fondaient un domaine extraordinaire composé, en principe, des domaines et biens mobiliers et immobiliers que l'empereur, exerçant le droit de paix et de guerre, acquérait par des conquêtes ou des traités ; mais qui s'accrut, par l'effet de décrets ultérieurs, de la propriété partielle du canal du Midi et de la propriété totale des canaux d'Orléans et du Loing. Le domaine extraordinaire était principalement affecté à la récompense des soldats et des grands services civils ou militaires rendus à l'Etat. Les dotations que l'empereur accordait sur le domaine extraordinaire étaient divisées en six classes, suivant leur importance et la qualité des titulaires. A l'exemple des apanages, les dotations faites sur le domaine extraordinaire étaient transmissibles aux seuls enfants ou descendants mâles. Il n'y avait d'exceptions que pour les dotations de la sixième classe, lesquelles étaient, à défaut de mâles, transmissibles aux filles en vertu du décret du 3 janvier 1812.

Quand fut supprimé le domaine extraordinaire ? — Qu'entend-on par pensions des donataires ?

L'art. 95 de la loi du 15 mai 1818 ordonna la réunion du domaine extraordinaire au domaine de l'État, et le retour au domaine de l'Etat, dans les cas prévus par les statuts et décrets, des dotations qui, en vertu de leur concession, étaient reversibles au domaine extraordinaire. La loi du 26 juillet 1821 créa, sous le nom de *pensions des donataires* et pour indemniser les donataires français du domaine extraordinaire qui auraient été entièrement dépossédés de leurs dotations situées en pays étranger, des pensions inscrites au livre de la dette publique viagère, reversibles sur la veuve et sur les enfants des donataires. Le montant de ces pensions était réglé, pour les donataires de première, seconde, troisième et quatrième classe, à la somme de mille francs ; pour ceux de cinquième classe, à celle de cinq cents francs ; et pour ceux de sixième classe, à celle de deux cent cinquante francs. Ainsi se trouva consommée la suppression du domaine extraordinaire par la reversibilité des dotations réelles au domaine de l'Etat et par l'inscription des pensions des donataires au livre de la dette publique viagère. Pour l'avenir, l'art. 25 de la loi du 2 mars 1832 avait disposé qu'il ne serait plus formé de domaine extraordinaire ; qu'en conséquence tous les biens meubles et immeubles acquis par droit de guerre ou par des traités patents ou secrets appartiendraient à l'Etat, sauf toutefois les objets qu'une loi donnerait à la couronne. Depuis le rétablissement du gouvernement impérial, il n'a pas été formé de domaine extraordinaire. C'est donc une institution d'intérêt purement historique.

Quelles étaient les règles du contentieux des apanages et du

523. Durant l'existence des apanages et du domaine extraordinaire, le contentieux les concernant a été réglé conformément à la

distinction suivante. Il a été régi par les principes de droit commun pour le domaine extraordinaire, l'art. 22 du sénatus-consulte du 30 janvier 1810 soumettant les biens qui composaient ce domaine à toutes les charges de la propriété privée. Toutefois, aux termes de l'art. 24 du même sénatus-consulte, les actions étaient dirigées par ou contre l'intendant général du domaine extraordinaire. Quant aux apanages, étant déclarés inaliénables et imprescriptibles par l'art. 74 du sénatus-consulte précité, ils participaient, sous ce rapport, de la nature et des caractères du domaine de la couronne. Les actions étaient dirigées par ou contre le prince apanagiste.

domaine extraordinaire?

§ 6.

Du domaine départemental ou communal.

SOMMAIRE.

524. Objet du domaine départemental ou communal.
525. Sa division et ses caractères.
526. Contentieux.

524. Le *domaine départemental* embrasse les biens qui appartiennent à chaque département; le *domaine communal*, ceux qui appartiennent à chaque commune. Cette dernière définition nous semble plus exacte que celle résultant de l'art. 542 du Code Napoléon, aux termes duquel les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou de plusieurs communes ont un droit acquis. La définition donnée par la loi ne distingue pas assez nettement la commune des habitants qui la composent, et ne s'applique pleinement qu'à ceux des biens communaux, sur lesquels les habitants exercent un droit individuel, c'est-à-dire aux communaux proprement dits.

Qu'entend-on par domaine départemental et par domaine communal?

525. Le domaine départemental et le domaine communal se divisent l'un et l'autre en *public* et *privé*.

Comment se divise le domaine départemental ou communal?

Le domaine public, départemental ou communal, comprend les choses qui, étant affectées au service public du département ou de la commune, ne sont pas susceptibles d'une propriété exclusive et privée. Telles sont notamment les routes départementales pour le département, et les chemins vicinaux, ordinaires ou de grande communication, pour la commune. Les biens qui dépendent du domaine public, départemental ou communal, sont essentiellement inaliénables et imprescriptibles, comme ceux qui font partie du domaine public national.

Qu'entend-on par domaine public, départemental ou communal, et quels en sont les caractères?

Le domaine privé, départemental ou communal, comprend les choses qui appartiennent au département ou à la commune, à titre

Qu'entend-on par domaine privé, départemental ou com:

mnual, et quels en sont les caractères ?

exclusif et privé, comme elles pourraient appartenir à des particuliers. Les biens qui dépendent du domaine privé, départemental ou communal, sont essentiellement aliénables et prescriptibles. Les forêts départementales ou communales sont soumises au régime forestier. C'est ce qui résulte formellement, pour les forêts communales, du n° 4 de l'art. 1er du Code forestier. Pour les forêts départementales, c'est la conséquence implicite de l'ensemble de cet article, dont le but évident est de soumettre au régime forestier tous les bois et forêts qui ne présentent pas exclusivement le caractère de propriété particulière et privée. Si le législateur n'a pas nominativement désigné les forêts départementales, la raison en est qu'il n'en existe qu'un très-petit nombre et à titre purement transitoire, les départements étant dans l'usage d'aliéner le plus tôt possible celles de leurs propriétés qui ne sont pas affectées à un service public. Les biens qui composent le domaine privé départemental ou communal sont sujets à toutes les charges de la propriété privée ordinaire, et par conséquent passibles des mêmes impôts, dans les mêmes formes et sous les mêmes conditions.

Quelle est la règle de compétence relativement à la propriété et aux ventes de biens des départements ou des communes ?

526. En matière de domaine départemental ou communal, toutes les questions de propriété seront, comme pour le domaine national, du ressort exclusif des tribunaux judiciaires. Ces tribunaux auront, en outre, la connaissance des ventes de biens des départements et des communes, lors même que ces ventes auraient été faites dans la forme administrative, l'attribution donnée au conseil de préfecture par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ne concernant que le domaine national.

Quelle est la règle de compétence relativement aux baux de biens des départements ou des communes, et quelles sont les exceptions à cette règle ?

Quant aux baux, la règle est la même pour les biens des départements et des communes que pour les biens de l'Etat. Toutes les difficultés nées de l'exécution ou de l'interprétation du bail sont déférées, en principe, aux tribunaux judiciaires; mais la règle reçoit ici quelques exceptions, comme elle en reçoit relativement à l'Etat. C'est ainsi que les difficultés sur le sens du bail entre les communes et les fermiers ou régisseurs intéressés des octrois doivent être portées devant le préfet en conseil de préfecture, aux termes de l'article 136 du décret du 17 mai 1809. C'est ainsi encore que l'art. 19 de la loi des 15-28 mars 1790 attribuait aux assemblées administratives la connaissance des contestations entre les communes et les propriétaires des halles, relativement à la location forcée de ces halles aux municipalités; attribution qui s'est trouvée transportée au conseil de préfecture en vertu d'un avis du conseil d'Etat du 20 juin 1836. Enfin les baux de sources minérales appartenant aux départements, communes et établissements publics, sont soumis à la juridiction du conseil de préfecture, comme ceux de sources minérales appartenant à l'Etat, d'après l'art. 22 de l'ordonnance royale du 18 juin 1823.

Digitized by Google

Par rapport aux forêts communales, comme à l'égard des forêts nationales, le conseil de préfecture statue sur l'annulation des procès-verbaux de réarpentage et de récolement, aux termes de l'article 90 du Code forestier, combiné avec l'art. 50 du même Code, ainsi que sur l'état, la possibilité et la défensabilité des forêts, aux termes de l'art. 112 du Code forestier, combiné avec les art. 65 et 67 du même code. En outre, d'après l'art. 90 de ce Code, s'il y a contestation entre l'administration forestière et la commune sur la conversion en bois et l'aménagement de pâturages communaux, c'est le conseil de préfecture qui doit statuer. La même règle est suivie pour l'aménagement de pâturages appartenant à des établissements publics, s'il y a contestation entre l'administration forestière et les administrateurs de ces établissements. En général, tout ce que nous avons dit des bois des communes s'applique à ceux des établissements publics, toutes les dispositions que nous avons citées leur étant communes, et les uns comme les autres étant soumis au régime forestier.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture en matière de forêts communales?

§ 7.

Des divers genres de propriété privée qui dépendent de l'autorité administrative.

SOMMAIRE.

527. Transition.
528. Brevets d'invention.
529. Dessins et marques de fabrique.
530. Propriété littéraire et artistique.
531. Règles de compétence en ces matières.

527. Les propriétés appartenant aux personnes civiles investies d'un caractère public, c'est-à-dire à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics, sont naturellement placées sous la direction et la surveillance de l'autorité administrative. On a vu, par les développements qui précèdent, combien sont nombreux et étroits les liens qui rattachent ces diverses espèces de propriétés collectives aux principes et aux règles du droit administratif. La propriété exclusivement privée, au contraire, lui est tout à fait étrangère. Reconnue et sanctionnée, mais non pas créée par la loi positive, elle a toutes ses garanties écrites dans le Code Napoléon. Le droit commun lui suffit, et elle n'a besoin de faire appel au droit administratif que pour se défendre contre les exigences de l'intérêt général. Telle est la condition ordinaire de la propriété privée; mais elle ne présente pas toujours ce caractère exclusivement individuel qui sert de base à son indépendance. Il est certaines propriétés privées qui se détachent imparfaitement du patrimoine commun d'idées, de notions, de faits, dont se compose la vie d'un

En quel sens certains genres de propriété privée dépendent-ils de l'autorité administrative, et quels sont ces genres de propriété?

peuple ou d'une époque. Pour constituer à ces propriétés une existence distincte et séparée, il faut une déclaration expresse du législateur. Créations de la loi, elles sont fréquemment subordonnées par elle à l'accomplissement de certaines formalités préalables, à une déclaration officielle devant l'autorité administrative. C'est par là qu'elles se lient au droit administratif, et c'est par ce motif que nous nous en occuperons. Les propriétés privées, ainsi placées sous la dépendance de l'autorité administrative, sont au nombre de trois : la propriété industrielle, la propriété artistique et la propriété littéraire. Les formes les plus nettes et les plus précises, sous lesquelles se produit la propriété industrielle, sont les brevets d'invention, les dessins et les marques de fabrique.

Qu'entend-on par brevet d'invention ?

528. On appelle *brevet d'invention* un titre conféré par l'autorité publique, en vertu duquel un inventeur s'assure, pour un temps déterminé, la jouissance exclusive des produits de son invention.

Quelle a été et quelle est la législation en matière de brevets d'invention ?

Antérieurement à 1789, le système des maîtrises et jurandes entourait de ses entraves les inventeurs, tout aussi bien que les plus modestes industriels. Après avoir aboli ce système et proclamé la liberté du travail, l'Assemblée constituante sentit la nécessité de reconnaître et garantir le droit des inventeurs. C'est ce qu'elle fit par la loi des 31 décembre 1790-7 janvier 1791 et par le décret réglementaire des 14-25 mai 1791. Toute découverte ou nouvelle invention, dans tous les genres d'industrie, fut déclarée la propriété de son auteur. Pour lui en assurer la pleine et entière jouissance, durant le temps déterminé par la loi, il lui était délivré par l'autorité publique un *titre* ou *patente*, qui constatait et sanctionnait ses droits. Cette patente reçut dans l'usage le nom de *brevet*. On distingua les brevets d'*invention*, accordés pour nouvelles découvertes, de ceux de *perfectionnement*, accordés pour additions aux découvertes déjà faites, et de ceux d'*importation*, accordés pour introduction en France de découvertes faites à l'étranger. La législation de 1791 sur les brevets d'invention s'est maintenue, sauf d'insignifiants changements, jusqu'à la loi du 5 juillet 1844, qui est encore aujourd'hui la loi fondamentale de la matière.

Quelles sont les inventions nouvelles, susceptibles d'être brevetées, ou non susceptibles de l'être ?

Sont susceptibles d'être brevetées : l'invention de nouveaux produits industriels ; l'invention de nouveaux moyens ou l'application nouvelle de moyens connus pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriel. Au contraire, ne sont pas susceptibles d'être brevetés : les compositions pharmaceutiques ou remèdes de toute espèce, les plans et combinaisons de crédit ou de finances.

Quelle est la durée des brevets ?

La durée des brevets est de cinq, dix ou quinze ans. Chaque brevet donne lieu au paiement d'une taxe. Cette taxe, payable par annuités de cent francs, est fixée à cinq cents francs pour un brevet de cinq ans, à mille francs pour un brevet de dix ans, à quinze

cents francs pour un brevet de quinze ans. La durée des brevets ne peut être prolongée que par une loi.

Comment sont demandés et délivrés les brevets?

La demande de brevet est adressée au ministre de l'agriculture et du commerce. Celui qui la forme doit la déposer au secrétariat de la préfecture de son département et y joindre la description de sa découverte, ainsi que les dessins ou échantillons nécessaires pour l'intelligence de la description. La demande doit mentionner la durée que les demandeurs entendent assigner à leur brevet dans les limites fixées ci-dessus. La durée du brevet court du jour du dépôt à la préfecture. Les brevets dont la demande a été régulièrement formée sont délivrés sans examen préalable, aux risques et périls des demandeurs, et sans garantie, soit de la réalité, de la nouveauté ou du mérite de l'invention, soit de la fidélité ou de l'exactitude de la description. Un arrêté du ministre, constatant la régularité de la demande, est délivré au demandeur, et constitue le brevet d'invention.

Délivre-t-on aujourd'hui des brevets de perfectionnement?

Toute personne peut prendre un brevet pour changement, addition ou perfectionnement à une découverte déjà brevetée, en remplissant les conditions que nous venons de retracer. Le brevet qui lui est délivré porte le nom générique de brevet d'invention, et non pas celui de brevet de perfectionnement. Ces sortes de brevets ne sont valables qu'après une année à compter de la date du brevet primitif, à moins que l'impétrant ne soit le breveté lui-même ou l'un de ses ayant droit. Au lieu d'un nouveau brevet, le breveté primitif ou ses ayant droit peuvent se contenter de demander un certificat d'addition, soumis seulement à une taxe de vingt francs, et dont les effets prennent fin avec le brevet principal.

Délivre-t-on aujourd'hui des brevets d'importation?

L'auteur d'une invention ou découverte déjà brevetée à l'étranger peut obtenir un brevet en France; mais la durée de ce brevet ne peut excéder celle des brevets antérieurement pris à l'étranger. Le brevet délivré dans ce cas porte le nom générique de brevet d'invention, et non pas celui de brevet d'importation.

Les Français sont-ils seuls admis à obtenir des brevets d'invention?

En principe, le droit d'obtenir en France des brevets d'invention n'est pas attaché à la qualité de Français. La loi le confère expressément aux étrangers comme aux Français, sous les mêmes conditions, et moyennant l'accomplissement des mêmes formalités.

Quel est l'effet du brevet?

L'obtention du brevet a pour effet de garantir, durant toute sa durée, l'exploitation exclusive de la découverte ou invention qui en a fait l'objet.— La propriété d'un brevet peut être cédée en tout ou en partie, à titre onéreux ou gratuit; mais toute cession, pour être valable, doit être faite par acte notarié. Elle doit en outre, pour être opposable aux tiers, avoir été préalablement enregistrée au secrétariat de la préfecture du département dans lequel l'acte aura été passé.

Dans quels cas le brevet est-il nul?

Le brevet est nul lorsqu'il a été délivré dans quelqu'un des cas limitativement énumérés par la loi, et dont les plus importants

sont les suivants : si la découverte, invention ou application n'est pas nouvelle ; si elle n'est pas susceptible d'être brevetée ; si elle est reconnue contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou aux lois de l'empire.

Dans quels cas le breveté est-il déchu de ses droits ?

Le breveté est déchu de ses droits s'il n'a pas acquitté son annuité avant le commencement de chaque année de son brevet ; s'il n'a pas mis son brevet en exploitation dans les deux ans de la signature de l'arrêté ministériel, ou s'il a cessé de l'exploiter pendant deux années consécutives, à moins que, dans l'un et l'autre cas, il ne justifie des causes de son inaction ; s'il a introduit en France des objets fabriqués en pays étranger et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet, à moins qu'il ne s'agisse de modèles de machines ou d'objets destinés à des expositions publiques, introduits, les uns et les autres, avec autorisation du ministre de l'agriculture et du commerce.

Quelles sont les règles relatives à la propriété des dessins de fabrique ?

529. Les *dessins de fabrique* sont les dessins destinés à être reproduits sur les étoffes, au moyen de l'impression, du tissage ou du brochage. Aux termes de l'art. 15 de la loi du 18 mars 1806, tout fabricant qui voudra pouvoir revendiquer la propriété d'un dessin de son invention, sera tenu d'en déposer aux archives du conseil de prud'hommes un échantillon plié sous enveloppe et revêtu de ses cachet et signature. Les dépôts de dessins sont constatés par leur inscription sur un registre spécial, et par un certificat constatant la date du dépôt. En déposant son échantillon, le fabricant déclare s'il entend se réserver la propriété exclusive pendant une, trois ou cinq années, ou à perpétuité : il est tenu note de cette déclaration. Le fabricant, en faisant le dépôt, doit acquitter, entre les mains du receveur municipal, une indemnité réglée par le conseil de prud'hommes, et qui ne peut excéder un franc pour chacune des années pendant lesquelles il voudra conserver la propriété exclusive de son dessin. L'indemnité est de dix francs pour la propriété perpétuelle. Ces dispositions ont été complétées par le décret impérial du 5 juin 1861. En vertu de ce décret, le dépôt des dessins et des modèles de fabrique provenant des pays étrangers, où des conventions diplomatiques ont établi une garantie réciproque pour la propriété des dessins et modèles de cette nature, doit se faire aux secrétariats des conseils de prud'hommes de Paris, suivant la nature des industries. Le dépôt ainsi fait, avec les formalités et sous les conditions ci-dessus prescrites, conserve la propriété des dessins étrangers, tout comme celle des dessins français.

Quelles sont les règles relatives à la propriété des marques de fabrique ?

Sont considérés comme *marques de fabrique et de commerce* les noms sous une forme distinctive, les dénominations, emblèmes, empreintes, timbres, cachets, vignettes, reliefs, lettres, chiffres, enveloppes et tous autres signes servant à distinguer les produits d'une fabrique ou les objets d'un commerce. La conservation de la

propriété des marques de fabrique a toujours été subordonnée à un dépôt préalable; mais la législation a varié sur le lieu et les conditions de ce dépôt. D'après l'art. 18 de la loi du 23 germinal an XI, le dépôt devait être fait au greffe du tribunal de commerce. L'art. 7 du décret du 11 juin 1809 le prescrivait au secrétariat du conseil de prud'hommes. Aujourd'hui, la loi du 23 juin 1857 l'ordonne au greffe du tribunal de commerce. En vertu de cette loi, deux exemplaires du modèle de la marque doivent être déposés. Le dépôt n'a d'effet que pour quinze années; mais la propriété de la marque peut être indéfiniment conservée, par le renouvellement périodique du dépôt, de quinze ans en quinze ans. Il est perçu un droit fixe d'un franc pour la rédaction du procès-verbal de dépôt et pour le coût de l'expédition, non compris les frais de timbre et d'enregistrement. Les étrangers qui possèdent en France des établissements d'industrie ou de commerce peuvent, comme les Français et sous les mêmes conditions, conserver la propriété de leurs marques de fabrique. Le même droit existe à l'égard des marques étrangères, provenant de pays où des conventions diplomatiques ont établi la réciprocité pour les marques françaises. Le dépôt des marques étrangères a lieu au greffe du tribunal de commerce de Paris.

530. La *propriété littéraire et artistique* est le droit exclusif qu'a sur son œuvre l'auteur ou l'artiste, pour le temps et sous les conditions déterminés par la loi.

En quoi consiste la propriété littéraire et artistique?

Dans l'antiquité, même chez les Grecs et les Romains, la propriété littéraire et artistique ne paraît pas avoir fait l'objet de règles précises et de garanties positives. Dans l'ancienne France, deux arrêts du conseil du 30 août 1777 avaient expressément réglementé ces deux genres de propriété. Après la révolution de 1789, la première loi qui s'en occupa fut celle du 19 juillet 1793. Cette loi assura aux auteurs d'écrits en tout genre, aux compositeurs de musique, aux peintres et dessinateurs qui feraient graver des tableaux ou dessins, le droit exclusif, durant leur vie entière, de vendre, faire vendre, distribuer leurs ouvrages dans le territoire de la France, et d'en céder la propriété en tout ou en partie. Le même droit fut conféré aux héritiers ou cessionnaires, mais seulement pendant dix ans après la mort des auteurs. Ces dispositions furent étendues aux propriétaires des ouvrages posthumes, par le décret du 1er germinal an XIII. Aux termes de ce décret, les propriétaires, par succession ou à autre titre, d'un ouvrage posthume, ont les mêmes droits que l'auteur, et les dispositions des lois sur la propriété exclusive des auteurs et sur sa durée leur sont applicables, toutefois à la charge d'imprimer séparément les œuvres posthumes, et sans les joindre à une nouvelle édition des ouvrages déjà publiés et devenus propriété publique. Les art. 39 et 40 du décret du 5 février 1810 étendirent le droit de l'auteur à sa veuve, si les conventions matrimoniales de

Quelle a été et quelle est aujourd'hui la législation sur les droits des auteurs et artistes?

celle-ci le permettaient, et portèrent la durée du droit des enfants à vingt ans, au lieu de dix ans, après la mort de l'auteur et de sa veuve. Enfin la loi du 8 avril 1854 a porté à trente ans la durée de la jouissance accordée aux enfants, à partir, soit du décès de l'auteur, compositeur ou artiste, soit de l'extinction des droits de la veuve. Tel est le dernier état de la législation sur ce point. Il en résulte que l'auteur et sa veuve jouissent du droit de propriété littéraire durant leur vie entière; leurs enfants, après eux, durant trente ans; tous autres héritiers ou ayant cause, durant dix ans seulement.

Quelles sont les dispositions particulières sur les droits des auteurs, par rapport à la représentation des œuvres dramatiques?

Les dispositions que nous venons de retracer ont pour objet ce qu'on est convenu d'appeler le droit *de copie*, c'est-à-dire le droit des auteurs et artistes sur la reproduction de leur œuvre par la voie de l'impression, de la gravure, ou par tout autre moyen analogue. Mais les ouvrages dramatiques ne sont pas seulement destinés à être lus : ils sont surtout composés en vue d'être publiquement représentés, et il convenait que la représentation ne pût pas en avoir lieu sans le consentement de l'auteur, qui aurait ainsi la faculté de s'assurer une rémunération convenable. C'est à cet intérêt que la loi du 13 janvier 1791 eut pour but de pourvoir. En vertu de cette loi, les ouvrages des auteurs morts depuis cinq ans au moins étaient déclarés propriété publique et pouvaient être représentés sur tous les théâtres indistinctement; mais les ouvrages des auteurs vivants ne pouvaient l'être sur aucun théâtre public, dans toute l'étendue de la France, sans le consentement formel et par écrit des auteurs. La loi du 3 août 1844 accorda en outre, aux veuves et aux enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques, le droit d'en autoriser la représentation, et d'en conférer la jouissance, pendant vingt ans, à partir de la mort des auteurs. Enfin, la loi du 8 avril 1854 a entièrement assimilé le droit d'autoriser la représentation au droit de copie. En conséquence, le droit exclusif d'autoriser la représentation des ouvrages dramatiques appartient à l'auteur et à sa veuve, pendant leur vie entière; à leurs enfants, après eux, durant trente ans; à tous autres héritiers ou ayant cause, durant dix ans seulement.

Quelle est la condition requise pour la conservation du droit de propriété littéraire?

La conservation du droit de propriété littéraire, comme celle du droit de propriété industrielle, est subordonnée à l'accomplissement d'une formalité préalable. Cette formalité, aux termes de l'art. 6 de la loi du 19 juillet 1793, consiste dans le dépôt de deux exemplaires à la bibliothèque impériale ou au cabinet des estampes, suivant qu'il s'agit d'ouvrages de littérature ou de gravure. Il est délivré au déposant un reçu signé par le bibliothécaire. A défaut de dépôt, l'action contre les contrefacteurs ne serait pas admise en justice.

La compétence est-elle la même, en matière de propriété

531. Les actions qui ont pour objet l'exercice du droit de propriété industrielle et celui du droit de propriété littéraire et artisti-

que, ne sont pas entièrement régies par les mêmes principes. Les questions de compétence doivent être séparément examinées et résolues pour chacun de ces droits.

Industrielle et de propriété littéraire?

En matière de propriété littéraire et artistique, le droit des auteurs se résout en une action contre les contrefacteurs. Or, la contrefaçon étant un délit aux termes de l'art. 425 du Code pénal, il s'ensuit que les tribunaux correctionnels ont seuls qualité pour connaître des poursuites en contrefaçon, et pour résoudre toutes les questions de propriété que soulèvent ces poursuites. C'est un point sur lequel aujourd'hui la doctrine et la jurisprudence sont invariablement fixées.

Quelle est la compétence en matière de propriété littéraire?

En matière de propriété industrielle, au contraire, il faut distinguer entre la revendication du droit lui-même et les poursuites à fins pénales. Les poursuites contre les contrefacteurs ont toujours lieu devant les tribunaux correctionnels, soit pour les brevets d'invention, soit pour les dessins et marques de fabrique. Quant aux actions qui tendent à faire reconnaître ou à contester le droit lui-même, il faut distinguer. En ce qui concerne les brevets d'invention, l'action en nullité et l'action en déchéance, ainsi que toutes contestations relatives à la propriété des brevets, doivent être portées devant les tribunaux civils de première instance, aux termes de l'art. 34 de la loi du 5 juillet 1844. C'est aussi devant ces tribunaux que doivent être portées les actions civiles, relatives aux marques de fabrique, en vertu de l'art. 16 de la loi du 23 juin 1857. Mais, pour les dessins de fabrique, c'est devant le tribunal de commerce qu'a lieu la revendication de leur propriété, conformément à l'art. 15 de la loi du 18 mars 1806. Au surplus, les juridictions civiles ne doivent être saisies qu'autant que la question de propriété est élevée par voie d'action principale. Si elle était soulevée par voie d'exception, incidemment à une poursuite correctionnelle, le tribunal correctionnel aurait le droit et le devoir de statuer sur l'exception. C'est ce que porteut expressément l'art. 46 de la loi du 5 juillet 1844 sur les brevets d'invention, l'art. 16 de la loi du 23 juin 1857, sur les marques de fabrique. Et nous pensons, par identité de motifs, qu'il doit en être de même au sujet des dessins de fabrique, malgré le silence du législateur sur ce point.

Quelle e t la compétence en matière de propriété industrielle?

SECTION IX.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES.

SOMMAIRE.

532. Définition des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
533. Législation.
534. Compétence administrative.

Digitized by Google

535. Compétence du conseil de préfecture en particulier.
536. Compétence judiciaire.
537. Assainissement des logements insalubres.

Qu'entend-on par établissements dangereux, insalubres ou incommodes ?

532. Les *établissements dangereux*, *insalubres ou incommodes* sont les établissements industriels qui, étant de nature à compromettre la sûreté des habitants, la santé des hommes et des animaux domestiques ou l'état des récoltes et fruits de la terre, ne peuvent être formés, à raison de ces circonstances, qu'en vertu d'une autorisation administrative. On les désigne aussi sous le nom d'*ateliers dangereux, insalubres ou incommodes*. C'est le principe supérieur de l'intérêt général qui a fait déroger, à leur égard, au principe secondaire de la liberté du travail et de l'industrie.

Quels sont les actes qui forment la législation générale en cette matière ?

533. La législation générale sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, résulte du décret impérial du 15 octobre 1810, de l'ordonnance royale du 14 janvier 1815 et du tableau B, n° 8, annexé à l'art. 2 du décret-loi du 25 mars 1852. Voici le résumé méthodique de l'ensemble de ces textes.

Comment se divisent les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ?

Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, sont divisés en trois classes. La première classe comprend ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières; la seconde, ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages. Dans la troisième classe sont placés les établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais qui doivent être soumis à la surveillance de la police. La nomenclature des établissements de chaque classe avait été annexée au décret du 15 octobre 1810. Cette nomenclature a été abrogée et remplacée par une nouvelle, jointe à l'ordonnance royale du 14 janvier 1815. C'est ce dernier tableau qui sert encore de règle aujourd'hui, sauf les changements partiels qui y ont été apportés par divers actes du pouvoir exécutif.

Par qui et comment sont autorisés les établissements de la première classe ?

Pour les établissements de la première classe, l'autorisation est accordée par le préfet, dans les départements; par le préfet de police, à Paris et dans les communes de son ressort. La demande en autorisation est présentée au préfet, et affichée, par son ordre, dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon. Il est procédé dans chaque commune, par les soins du maire, à une information sur les avantages et les inconvénients de l'établissement projeté, information qui est désignée sous le nom d'enquête *de commodo et incommodo*.

Par qui et comment sont autorisés les établissements de la seconde classe ?

Pour les établissements de la seconde classe comme pour ceux de la première, l'autorisation est accordée par le préfet, dans les départements; par le préfet de police, à Paris et dans les communes

de son ressort. La demande en autorisation est adressée au sous-préfet, qui la transmet au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement, en le chargeant de procéder à l'enquête *de commodo et incommodo*. Ce mode d'instruction présente ainsi trois différences avec celui prescrit pour les établissements de la première classe. La demande en autorisation est adressée au sous-préfet au lieu de l'être au préfet. Elle n'est point affichée. L'enquête *de commodo et incommodo* ne se fait que dans la commune de la situation de l'établissement projeté.

Pour les établissements de la troisième classe, l'autorisation est accordée par le sous-préfet, dans les départements; par le préfet de police, à Paris et dans les communes de son ressort. La demande est adressée au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement. Bien que la loi ne prescrive pas l'enquête *de commodo et incommodo*, l'usage est d'y procéder.

Par qui et comment sont autorisés les établissements de la troisième classe?

534. Parmi les réclamations qui peuvent naître au sujet des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, celles qui sont de la compétence administrative concernent les oppositions à l'autorisation, avant qu'elle soit accordée, les oppositions à l'autorisation accordée, les recours contre l'octroi ou le refus d'autorisation, les demandes tendant au retrait de l'autorisation.

Quelles sont en cette matière les réclamations de la compétence administrative, mais non de celle des conseils de préfecture?

Sont du ressort de la juridiction gracieuse les oppositions antérieures à l'autorisation, quel que soit leur objet, et les demandes en retrait d'autorisation, lorsqu'elles sont fondées sur d'autres motifs que l'inexécution des conditions prescrites à l'entrepreneur. Les oppositions postérieures à l'autorisation, les recours contre l'octroi ou le refus d'autorisation et les demandes en retrait, fondées sur l'inexécution des conditions, présentent, au contraire, le caractère contentieux.

Le recours, de la part des tiers, contre l'octroi d'autorisation, n'est pas admis pour les établissements des deux premières classes. Ils doivent se pourvoir par voie d'opposition directe à la formation de l'établissement. Il est bien vrai que l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810 autorise le recours *par toutes parties intéressées;* mais la jurisprudence du conseil d'Etat a dû restreindre ces expressions, pour les concilier avec l'exercice du droit d'opposition directe, ouverte aux tiers par une autre disposition du même article.

Le recours, de la part de l'entrepreneur, contre le refus d'autorisation, pour les établissements des deux premières classes, est porté directement au conseil d'Etat, en vertu de l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810.

Pour les établissements des trois classes, les demandes en retrait, fondées sur l'inexécution des conditions prescrites, sont portées, comme si elles étaient fondées sur toute autre cause, devant l'autorité même qui a délivré l'autorisation; mais, à la différence de ce

Digitized by Google

qui aurait lieu dans ce dernier cas, elles aboutissent après épuisement des recours hiérarchiques à un recours contentieux au conseil d'État.

Telle est la part qui a été faite, en cette matière, aux tribunaux administratifs autres que le conseil de préfecture.

Quelles sont les réclamations qui doivent être portées devant les conseils de préfecture?

535. Le conseil de préfecture connaît :

1° Pour les établissements des deux premières classes, des oppositions postérieures à l'autorisation, celles antérieures devant être soumises au préfet par voie gracieuse, en vertu des principes généraux et de la jurisprudence du conseil d'État, nonobstant l'absence de cette distinction dans le dernier alinéa de l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810, aux termes duquel, *s'il y a opposition, il y est statué par le conseil de préfecture ;*

2° Pour les établissements de la troisième classe, du recours de l'entrepreneur contre le refus d'autorisation et de celui des tiers contre l'octroi d'autorisation, l'art. 8 du décret du 15 octobre 1810 portant d'une manière géuérale que, s'il s'élève des réclamations contre la décision prise sur une demande en formation d'établissement compris dans la troisième classe, elles seront jugées au conseil de préfecture.

Quelle est en cette matière la compétence des tribunaux civils?

536. En autorisant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, l'administration se décide d'après des vues d'intérêt général, et est toujours censée réserver les droits des tiers, à raison du préjudice particulier qu'ils peuvent éprouver, par suite de l'existence de ces établissements. Par conséquent, les tiers sont autorisés à réclamer, s'il y a lieu, de l'entrepreneur, les dommages-intérêts qu'ils croient leur être dus, et c'est devant les tribunaux judiciaires qu'ils doivent former leur demande, par application des principes généraux sur la séparation du contentieux judiciaire et du contentieux administratif. Cette conséquence est admise sans restriction par la Cour de cassation; mais le conseil d'État ne l'adopte que sous une distinction. Le conseil d'État ne reconnaît la compétence judiciaire, en cette matière, que pour des faits de *dommage matériel*. Quant au *dommage moral*, consistant dans la dépréciation de la propriété, il juge que c'est à l'administration qu'il appartient d'en connaître, comme d'une réclamation indirecte contre l'acte d'autorisation, lors duquel le dommage moral pour les propriétés voisines a dû être prévu et n'a pas empêché de passer outre. De tels raisonnements ne sauraient prévaloir contre le principe en vertu duquel la réserve des droits d'autrui est toujours sous-entendue dans les concessions administratives. Nous donnons donc, sur ce point, la préférence à la jurisprudence de la Cour de cassation sur celle du conseil d'État. Notre opinion s'appuie, en outre, sur un argument d'analogie puisé dans l'art. 11 du décret du 15 octobre 1810. Aux termes de cet article, pour les établissements en activité

antérieurement au décret, les dommages dont peuvent être passibles les entrepreneurs de ceux qui préjudicient aux propriétés de leurs voisins, sont arbitrés par les tribunaux judiciaires. Ce texte, on le voit, ne distingue pas entre le dommage matériel et le dommage moral. Il ne concerne, à la vérité, qu'un cas particulier; mais le principe qui lui sert de base doit le rendre applicable à tous les cas semblables.

Devant qui sont poursuivies les contraventions?

La compétence civile que nous venons de décrire n'est pas la seule qui appartienne aux tribunaux judiciaires, en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes. C'est devant les tribunaux de simple police que doit être poursuivie la répression des contraventions résultant, soit du défaut d'autorisation préalable, soit de l'inexécution des conditions imposées aux fabricants, ces contraventions étant punies d'une amende de simple police, en vertu de l'art. 471, n° 15, du Code pénal.

Quelles sont les règles concernant l'assainissement des logements insalubres?

537. Les mêmes raisons d'intérêt général qui ont fait déroger au principe de liberté du travail et de l'industrie, en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ont motivé certaines restrictions à l'exercice du droit de propriété, pour l'assainissement des logements insalubres. Aux termes de la loi du 13 avril 1850, le propriétaire ou l'usufruitier des logements insalubres, occupés par des tiers ou mis en location, peut être contraint à faire les travaux d'assainissement jugés nécessaires; et s'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement, et que les causes d'insalubrité sont dépendantes de l'habitation elle-même, l'interdiction de location à titre d'habitation peut être prononcée provisoirement ou même d'une manière absolue.

Quelle est, par rapport à l'assainissement des logements insalubres, la compétence des conseils de préfecture?

En cette matière, le conseil de préfecture est compétent :

1° Pour statuer sur le recours contre les décisions du conseil municipal qui déterminent, soit les travaux d'assainissement, les lieux et les délais de leur exécution, soit les habitations non susceptibles d'assainissement (loi du 13 avril 1850, art. 6);

2° Pour prononcer l'interdiction absolue de location à titre d'habitation (loi du 13 avril 1850, art. 10).

Dans le premier cas, il résulte de la comparaison des deux articles précités et des termes du rapport qui a précédé le vote de la loi que le conseil de préfecture serait autorisé à prononcer en dernier ressort; mais le texte ne prohibant pas expressément le recours, il est fort douteux que le conseil d'Etat le déclarât non recevable. Dans le second cas, le recours au conseil d'Etat est formellement réservé.

SECTION X.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE SERVITUDES MILITAIRES.

SOMMAIRE.

538. Objet des servitudes militaires.
539. Servitudes défensives autour des places fortes.
540. Compétence du conseil de préfecture.
541. Compétence du jury d'expropriation.
542. Servitudes pour la fabrication de la poudre et à raison du voisinage des magasins à poudre.
543. Servitudes du rayon-frontière.

Que faut-il entendre par servitudes militaires?

538. Nous ne comprenons sous le nom de *servitudes militaires*, ni l'obligation, pour les habitants, de loger les troupes et les gens de guerre, ni les charges imposées aux communes pour le casernement. Nous ne donnons cette qualification qu'aux charges imposées à la propriété foncière, dans l'intérêt de la défense des places fortes, pour la fabrication de la poudre ainsi que pour la sûreté des magasins à poudre et pour la protection des frontières.

Quel est le double objet des lois sur les servitudes défensives?

539. La législation en matière de servitudes défensives, antérieurement au décret du 10 août 1853, résultait principalement de la loi des 8-10 juillet 1791, de la loi du 17 juillet 1819, et de l'ordonnance d'exécution du 1er août 1821, le décret impérial du 9 décembre 1811 ayant été virtuellement abrogé par la loi de 1819. Ces divers actes avaient un double objet : déterminer le rayon de défense des places fortes et fixer les servitudes qui pèsent sur les terrains compris dans ce rayon. Voici le résumé de leurs dispositions sur ces deux points.

Quelles sont les limites, et quels sont les effets des servitudes défensives?

Le rayon de défense est divisé en trois zones, dont le point de départ commun est la limite du terrain militaire. La première zone est de deux cent cinquante mètres; la deuxième zone est de quatre cent quatre-vingt-sept mètres; la troisième zone varie suivant l'importance des fortifications. La première zone s'applique aux places de guerre des trois classes et à tous les postes militaires indistinctement. La deuxième zone ne s'applique qu'aux places de première et de seconde classe. La troisième zone est de neuf cent soixante-quatorze mètres pour les places de guerre, et de cinq cent quatre-vingt-quatre mètres pour les postes militaires.

Dans l'étendue de la première zone il ne doit être bâti aucune maison ni clôture de construction quelconque, à l'exception des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie sans pans de bois ni maçonnerie. Les reconstructions totales de maisons, clôtures et autres bâtisses sont également prohibées dans la même zone de servitudes.

Dans l'étendue de la deuxième zone, au-delà des limites de la première, les seules constructions qu'il soit permis d'élever sont des bâtiments et clôtures en bois et en terre sans y employer de pierres, ni de briques, même de chaux ni de plâtre, autrement qu'en crépissage, et avec la condition de les démolir immédiatement et d'enlever les décombres et matériaux sans indemnité, à la première réquisition de l'autorité militaire dans le cas où la place, déclarée en état de guerre, serait menacée d'hostilités.

Dans l'étendue de la troisième zone, il ne doit être fait aucun chemin, levée ou chaussée, ni creusé aucun fossé, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec les officiers du génie; et, d'après ce concert, le ministre de la guerre détermine et, au besoin, propose au chef de l'Etat de déterminer les conditions auxquelles ces divers travaux devront être assujettis dans chaque cas particulier, afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce. Dans la même étendue, les décombres provenant des bâtisses et autres travaux quelconques ne peuvent être déposés que dans les lieux indiqués par les officiers du génie. Sont exceptés de cette disposition ceux des détriments qui pourraient servir d'engrais aux terres, et pour les dépôts desquels les particuliers n'éprouveront aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser. Dans la même étendue, il est défendu d'exécuter aucune opération de topographie sans le consentement de l'autorité militaire. Ce consentement ne pourra être refusé lorsqu'il ne s'agira que d'opérations relatives à l'arpentage des propriétés.

Ces diverses règles sont-elles encore en vigueur?

La loi du 10 juillet 1851 n'a point changé ces dispositions. Elle s'est bornée à remplacer le tableau des places de guerre et des postes militaires annexé à l'ordonnance du 1er août 1821, par un nouveau tableau divisé en deux séries, dont la première correspond, pour l'application des servitudes, à la première et à la deuxième classe des places de guerre, et dont la seconde comprend les places de guerre de la troisième classe ainsi que tous les postes militaires. En outre, la loi précitée posait en principe qu'un règlement d'administration publique réunirait et coordonnerait dans leur ensemble toutes les dispositions des lois concernant les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications, et préciserait les mesures d'exécution. Ce règlement a fait l'objet du décret impérial du 10 août 1853. Ce décret abroge expressément l'ordonnance du 1er août 1821; mais en reproduisant toutes les dispositions essentielles sur les zones de servitudes réservées, et sur les prohibitions applicables à chacune d'elles, sans aucun changement fondamental que la substitution de la division en deux séries à celle en trois classes. Toutes les règles précédemment exposées continuent donc à être en vigueur, sauf le déplacement des deux premières classes de places fortes par la première série et de la troisième classe par la seconde série.

Par qui sont jugées et comment sont constatées les contraventions aux servitudes défensives?

540. D'après l'art. 11 de la loi du 17 juillet 1819, les contraventions aux servitudes défensives sont constatées par les procès-verbaux des gardes du génie, et réprimées conformément à la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie. C'est donc le conseil de préfecture qui est chargé de cette répression.

Aux termes des art. 31 et 38 de l'ordonnance du 1er août 1821, les procès-verbaux des gardes du génie font foi, en cette matière, jusqu'à inscription de faux. Le conseil de préfecture est compétent, non-seulement pour prononcer les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie, mais aussi pour ordonner la démolition de l'œuvre nouvelle, aux frais des contrevenants.

Les conseils de préfecture ont-ils en cette matière une juridiction non répressive?

En matière de servitudes défensives, comme en matière de grande voirie, le conseil de préfecture exerce une juridiction purement contentieuse, indépendamment de la juridiction répressive que nous venons de définir. Il résulte, en effet, de l'art. 9 de la loi du 17 juillet 1819, que c'est à lui qu'il appartient de statuer sur les réclamations formées par les propriétaires intéressés contre l'application des limites légales au terrain militaire et aux zones des servitudes défensives.

Toutes ces dispositions sont reproduites, sauf quelques différences de rédaction, dans les art. 20, 25 et 40 à 49 du décret du 10 août 1853.

Quels sont les cas qui donnent lieu à une indemnité, et par qui l'indemnité est-elle réglée?

541. D'après les art. 45, 46, 47 et 48 de l'ordonnance royale du 1er août 1821, il peut y avoir lieu à indemnité, en matière de fortifications et de servitudes défensives, soit pour cause de dépossession, soit pour démolition d'édifice, soit pour privation de jouissance.

Il y a lieu à indemnité, pour cause de dépossession, lorsque des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires, des changements ou augmentations dans ceux actuellement existants, des réunions nécessaires pour donner au terrain militaire, intérieur et extérieur, l'étendue qui lui est légalement assignée, mettent le domaine militaire dans le cas d'exiger la cession de propriétés particulières.

Il y a lieu à indemnité, pour démolition d'édifices, lorsque, pour la sûreté d'une place de guerre, l'autorité militaire requiert la destruction d'une bâtisse située dans une des zones de servitudes légales, pourvu toutefois qu'il soit justifié, sur titres, que cette bâtisse existait antérieurement à la fixation du rayon militaire qui a soumis à la prohibition l'étendue de la zone dans laquelle son sol se trouve compris. L'indemnité, dans ce cas, ne se réglera que sur la valeur des constructions, sans y comprendre l'estimation du sol, lequel ne sera point acquis par le domaine militaire, si ces constructions ne sont que l'accessoire d'une propriété territoriale, dans le cas con-

traire, et lorsque le sol tout entier sera couvert par les constructions ou sera employé pour leur service, l'indemnité pourra comprendre la valeur du sol.

Il y a lieu à indemnité, pour privation de jouissance, toutes les fois que, par suite de travaux ou d'opérations relatives à la défense d'une place de guerre, l'autorité militaire occupe temporairement une propriété privée, de manière à y porter dommage, ou à en diminuer le produit.

Les deux premiers cas sont des cas d'expropriation ; le troisième ne constitue qu'une occupation temporaire. Dans tous indistinctement, il est procédé aujourd'hui conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831, sauf qu'en vertu de l'art. 76 de la loi du 3 mai 1841, à défaut d'acceptation des offres de l'administration, le règlement définitif des indemnités doit avoir lieu conformément aux dispositions de cette dernière loi. C'est donc le jury d'expropriation qui est compétent pour statuer sur les indemnités dont il s'agit.

Les art. 35 à 39 du décret du 10 août 1853 reproduisent, sauf quelques différences de rédaction, les dispositions que nous venons d'analyser ; mais ils en diffèrent néanmoins sur un point important. Ils établissent expressément la compétence du jury d'expropriation, tandis que auparavant elle ne résultait qu'implicitement de la loi du 30 mars 1831 et de celle du 3 mai 1841, les art. 49 et 66 de l'ordonnance du 1er août 1821 ayant, au contraire, investi les tribunaux judiciaires du droit de régler l'indemnité, en cas de dissentiment entre le ministre de la guerre et les propriétaires.

Remarquons, en finissant, que ni la loi du 17 juillet 1819, ni le décret du 10 août 1853, ni aucune autre loi ne reconnaissent le droit à l'indemnité pour le seul fait de soumission d'un terrain libre de construction à l'exercice des servitudes défensives. Nous concluons de ce silence que ce cas, étant parfaitement distinct de celui d'expropriation, ne donne en effet droit à aucune indemnité.

542. L'intérêt de la défense nationale exige que l'Etat s'assure les moyens de pouvoir, en tout temps, fabriquer une quantité suffisante de poudre à feu, principal élément de cette défense. C'est dans ce but qu'avaient été établies deux servitudes spéciales, en vue de garantir les approvisionnements de charbon et de salpêtre, nécessaires pour la fabrication de la poudre. La première de ces servitudes consistait dans l'obligation imposée aux particuliers de ne couper aucun bois, dans l'étendue de douze lieues aux environs des moulins à poudre, qu'à la charge de mettre à part les bois de bourdaine, dont le charbon avait été reconnu le plus propre à la fabrication de la poudre. Créée par les arrêts du conseil, du 7 mai 1709 et du 31 janvier 1758, cette servitude avait été expressément maintenue par l'arrêté du gouvernement du 25 fructidor an XI, qui

Quelles sont les servitudes établies dans l'intérêt de la fabrication de la poudre ?

en avait régularisé l'exercice, et avait substitué à la distance de douze lieues, prescrite par les anciens règlements, la distance métrique de six myriamètres, d'ailleurs à peu près équivalente. Un décret ultérieur, du 16 floréal an XIII, avait porté à quinze myriamètres le rayon dans lequel l'administration des poudres et salpêtres était autorisée à faire rechercher, couper et enlever les bois de bourdaine. Telle était la législation en vigueur lorsque fut promulgué le Code forestier. Ce code ne mentionne pas la servitude dont il s'agit, et, en outre, son art. 218 déclare expressément abrogés toutes lois et tous règlements antérieurs sur les matières par lui réglées, en tout ce qui concerne les forêts. De là est née la question de savoir si la servitude relative à la recherche et à l'enlèvement du bois de bourdaine continue encore à exister. Cette question divise les auteurs; mais nous pensons qu'elle doit être résolue dans le sens de l'affirmative, parce que la matière en question est étrangère à celles réglées par le Code forestier, et ne tombe pas par conséquent sous le coup de l'abrogation contenue dans l'art. 218. La servitude ayant pour objet le bois de bourdaine existe donc en droit; mais, en fait, l'administration des poudres et salpêtres a renoncé à s'en prévaloir, et aujourd'hui l'enlèvement du bois de bourdaine ne se fait plus que dans les forêts de l'Etat, des communes et des établissements publics, c'est-à-dire dans les forêts soumises au régime forestier. La seconde servitude imposée pour faciliter la fabrication de la poudre concerne le salpêtre. Aux termes de la loi du 13 fructidor an V, les propriétaires étaient astreints à deux obligations distinctes envers les salpêtriers commissionnés par l'Etat. Avant toute démolition, ils devaient en prévenir la municipalité de leur commune, pour que le salpêtrier pût en prendre connaissance et faire enlever les matériaux de démolition salpêtrés. Ils devaient en outre souffrir les fouilles que les salpêtriers commissionnés étaient autorisés à pratiquer dans les granges, écuries, bergeries, remises et autres lieux couverts, pour y prendre les terres et matériaux salpêtrés. De ces deux servitudes, celle de fouilles a été supprimée par la loi du 10 mars 1819, et les fouilles ne peuvent plus avoir lieu que du consentement des propriétaires. Celle d'enlèvement de matériaux de démolition salpêtrés continue au contraire à exister; mais seulement dans les lieux qui font partie de la circonscription des salpêtrières impériales.

En quoi consistent les charges de la propriété foncière, dans le voisinage des magasins à poudre?

La sûreté publique commande de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter les dangers d'explosion des magasins à poudre. C'est par ce motif que les lois et règlements ont investi l'autorité militaire d'un pouvoir discrétionnaire, à l'effet d'empêcher, dans le voisinage de ces magasins, tout établissement qui ferait courir des risques d'incendie. Il résulte de là qu'aucun établissement de ce genre ne peut être formé, à une certaine distance des poudrières, sans la permission de l'autorité militaire.

543. Les mêmes raisons, qui ont fait établir des zones de servitudes autour des places fortes, ont conduit aussi à en imposer d'analogues dans le voisinage des frontières. C'est toujours l'intérêt de la défense nationale qui est le motif déterminant, dans l'un comme dans l'autre cas. En principe, le *rayon-frontière* ne comprend qu'une seule zone de servitudes. Cette zone, aux termes de l'ordonnance royale du 27 février 1815, s'étend à au moins deux lieues en arrière de la dernière ligne des places de guerre. Telle est la règle de droit; mais, en fait, de nombreux actes du gouvernement ont affranchi du contrôle de l'autorité militaire des parties considérables du territoire, que l'application rigoureuse de la règle aurait dû y soumettre.

Qu'entend-on par rayon-frontière?

Les servitudes de la zone-frontière consistent surtout en ce que, dans toute son étendue, aucuns travaux publics nouveaux ne peuvent être entrepris, sans conférences préalables des officiers préposés aux divers services civils et militaires, et sans l'avis de la commission mixte des travaux publics. Mais là ne se borne pas leur objet, et il est incontestable que si des particuliers voulaient exécuter sur leurs propriétés privées, dans le rayon-frontière, des travaux quelconques de nature à nuire au système de défense, ils ne pourraient le faire qu'avec l'assentiment de l'autorité militaire.

En quoi consistent les servitudes de la zone-frontière?

SECTION XI.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE MARCHÉS DE FOURNITURES.

SOMMAIRE.

544. Définition des marchés de fournitures.
545. Conditions et formes de ces marchés.
546. Règles générales de compétence à leur égard.
547. Compétence du conseil de préfecture.
548. Compétence judiciaire.

544. On entend par *marchés de fournitures* les traités passés entre l'administration et les particuliers par la fourniture des objets de consommation nécessaires aux divers services publics.

Qu'entend-on par marchés de fournitures?

545. Les marchés de fournitures sont passés par le ministre compétent à raison de leur objet, ou par les chefs des services locaux, suivant qu'ils embrassent la totalité du territoire de l'empire, ou seulement une partie déterminée de ce territoire.

Par qui sont passés les marchés de fournitures?

Aux termes de l'art. 1er de l'ordonnance royale du 4 décembre 1836, reproduit dans l'art. 86 du décret impérial du 31 mai 1862, tous les marchés au nom de l'Etat sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions expressément et limitativement énumérées. Il suit de là que la forme ordinaire des marchés de fourni-

Quelles sont les conditions et les formes des marchés de fournitures?

ture est l'adjudication publique et au rabais. La forme du traité de gré à gré n'a lieu qu'exceptionnellement. Mais il importe de remarquer que si ce dernier mode avait été employé, hors des cas où il est autorisé, il n'en résulterait pas une cause de nullité, dont le fournisseur eût droit de se prévaloir. Le ministre aurait engagé sa responsabilité vis à vis du gouvernement; mais le traité n'en devrait pas moins recevoir son exécution, et n'en resterait pas moins inattaquable par la partie privée. C'est là un point sur lequel la jurisprudence du conseil d'Etat est parfaitement fixée.

Devant qui en règle générale doivent être portées les contestations relatives aux marchés de fournitures?

546. Après nous être occupé des règles concernant la forme et les conditions des marchés de fournitures, nous devons traiter des contestations qui peuvent naître de ces marchés et des autorités compétentes pour y statuer.

Les marchés de fournitures étant des actes administratifs contractuels, toutes les difficultés auxquelles donnent lieu leur interprétation ou leur exécution doivent, en vertu des principes généraux sur les limites du contentieux administratif et à moins de dérogation expresse, être portées devant les tribunaux judiciaires. Ces tribunaux furent d'abord investis, en effet, de la connaissance du contentieux relatif à tous les marchés de fournitures indistinctement. Telle était la disposition expresse de l'art. 1er de la loi du 4 mars 1793. Les abus et les scandales qui ne tardèrent pas à se produire dans le service des fournitures firent sentir la nécessité d'une juridiction plus prompte, au moins pour les marchés intéressant directement l'Etat. La loi du 12 vendémiaire an VIII, celle du 13 frimaire de la même année, l'arrêté du 18 ventôse an VIII, et surtout l'article 14 du décret impérial du 11 juin 1806, substituèrent, pour cette classe de marchés, la juridiction administrative à la juridiction judiciaire.

Il résulte de l'ensemble de ces textes et de l'interprétation que leur a donnée la jurisprudence du conseil d'Etat que les contestations sur les marchés de fournitures pour le compte du gouvernement doivent être portées, en règle générale, devant le ministre compétent.

Aux termes de l'arrêté du 19 thermidor an IX, elles devaient l'être devant le préfet, si le marché avait été conclu avec une régie établie par le gouvernement; mais cette disposition a cessé d'être applicable depuis que le système des régies intéressées, qui rappelait celui des fermiers généraux de l'ancien régime, a été abandonné sans retour par le gouvernement.

Dans quels cas la contestation doit-elle être portée devant les conseils de préfecture?

547. Quant au conseil de préfecture, il n'a reçu compétence en matière de marchés de fournitures que dans certains cas particuliers. Ces cas sont les suivants :

1° Les marchés qui ont pour objet la fourniture des matériaux nécessaires à l'exécution des travaux publics, en vertu de l'attri-

Digitized by Google

bution générale faite au conseil de préfecture par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, relativement aux travaux publics ;

2° Les marchés qui ont pour objet les services des transports sur les dépendances de la grande voirie, en vertu de l'attribution générale faite au conseil de préfecture par l'article précité de la loi de l'an VIII, relativement à la grande voirie ;

3° Le recours contre le rejet total ou partiel, par le major d'un régiment, des fournitures d'étoffes et effets d'habillement, d'équipement ou de harnachement (décret du 22 avril 1812, art. 2) ;

4° Les marchés passés pour le service des maisons centrales de détention, en vertu de la jurisprudence constante du conseil d'Etat et du commun accord de l'administration et des traitants, quoiqu'il n'y ait aucun texte précis qui défère la connaissance de ces marchés au conseil de préfecture.

548. La dérogation à la juridiction judiciaire ne concernant que les marchés de fournitures pour le compte du gouvernement, il s'ensuit que les tribunaux judiciaires sont seuls compétents, relativement aux marchés de fournitures pour le compte des départements, des communes ou des établissements publics, sauf ce que nous avons dit, dans le numéro précédent, des marchés de fournitures pour l'exécution des travaux publics de tout ordre. Quelle est en cette matière la compétence des tribunaux judiciaires?

Même à l'égard des marchés de fournitures pour le compte du gouvernement, si la contestation s'élève entre le fournisseur et un sous-traitant, elle sera du ressort exclusif des tribunaux judiciaires, l'intérêt de l'Etat cessant d'être en cause et le litige étant uniquement d'ordre privé.

SECTION XII.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE MINES.

SOMMAIRE.

549. Définition des mines, minières et carrières.
550. Législation.
551. Contentieux.
552. Compétence du conseil de préfecture.
553. Compétence judiciaire.

549. Les art. 2, 3 et 4 de la loi du 21 avril 1810 définissent les mines, minières et carrières. Qu'entend-on par mines?

Sont considérées comme *mines* les masses de substances minérales ou fossiles, connues pour contenir en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'anti-

moine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun et des sulfates à bases métalliques. Il faut ajouter à cette énumération, en vertu des art. 1 et 2 de la loi du 17 juin 1840, les masses de sel marin, les sources ou puits d'eau salée naturellement ou artificiellement.

Qu'entend-on par minières?

Les *minières* comprennent les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes.

Qu'entend-on par carrières?

Les *carrières* renferment les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pozzolanes, les trass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argile, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais ; le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines.

Quelles sont les deux lois générales de la matière depuis 1789?

550. Les deux lois qui ont successivement régi la matière des mines, depuis 1789, sont celle des 12-28 juillet 1791 et celle du 21 avril 1810, qui est actuellement en vigueur.

Quel était le principe de la loi des 12-28 juillet 1791?

La loi des 12-28 juillet 1791 posa en principe que les mines et minières, tant métalliques que non métalliques, étaient à la disposition de la natiou, en ce seus que ces substances ne pourraient être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance, à la charge d'indemniser les propriétaires de la surface. Ainsi, en cette matière, la propriété souterraine était nettement séparée de la propriété superficielle, et le droit de concéder la première, nonobstant l'existence de la seconde, se trouvait formellement reconnu au gouvernement. Mais le principe de concessibilité distincte et séparée était soumis à une double restriction qui en rendait l'application presque impossible. D'une part, en effet, les propriétaires de la surface devaient toujours avoir, par préférence, la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs fonds, et la permission ne pouvait leur en être refusée lorsqu'ils la demanderaient. D'autre part, les propriétaires de la surface devaient jouir, à l'exclusion des concessionnaires, de celles des mines qui pourraient être exploitées, ou à tranchée ouverte, ou avec fosse et lumière, jusqu'à cent pieds de profondeur.

Quel est le principe de la loi du 21 avril 1810?

La loi du 21 avril 1810 a fait disparaître ces obstacles, qui empêchaient toute judicieuse exploitation des mines. Le système de cette loi repose sur le principe que la propriété des mines n'appartient à personne par sa nature et sa disposition, et que les mines doivent, pour le bien de tous, être soumises à des règles particulières, dans la jouissance qui en est concédée par le gouvernement à ceux qui lui offrent la garantie la plus forte pour leur exploitation.

Quelles sont les principales dispositions de cette loi ?

Les dispositions essentielles de la loi de 1810 sont les suivantes :

1° Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en conseil d'Etat. Cet acte donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous les autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés. Les mines sont immeubles. Du moment où une mine est concédée, même au propriétaire de la surface, cette propriété est distincte de celle de la surface et désormais considérée comme propriété nouvelle, sur laquelle de nouvelles hypothèques peuvent être assises. L'acte de concession fait après l'accomplissement des formalités prescrites purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayant droit. L'étendue de la concession est déterminée par l'acte de concession. Les propriétaires de mines sont tenus de payer à l'Etat une redevance fixe et une redevance proportionnée au produit de l'extraction. La surveillance administrative sur l'exploitation des mines est exercée, sous les ordres du ministre des travaux publics et des préfets, par les ingénieurs du corps impérial des mines.

2° Parmi les minières, les terres pyriteuses et alumineuses ne peuvent être exploitées sans permission. La permission détermine les limites de l'exploitation et les règles à suivre sous les rapports de sûreté et de salubrité publiques. Ce n'est qu'à défaut des propriétaires du fonds et sauf indemnité en leur faveur que des tiers peuvent être autorisés à exploiter.

Le propriétaire du fonds sur lequel il y a du minerai de fer d'alluvion est tenu d'exploiter en quantité suffisante pour fournir aux besoins des usines établies dans le voisinage, avec autorisation légale. En ce cas, il n'est assujetti qu'à faire au préfet du département une déclaration contenant la désignation des lieux. Le préfet donne acte de cette déclaration, ce qui vaut permission pour le propriétaire. Si le propriétaire n'exploite pas, les maîtres de forges auront la faculté d'exploiter à sa place, à la charge d'en prévenir le propriétaire qui, dans un mois à compter de la notification, pourra déclarer qu'il entend exploiter lui-même, et sous la condition d'obtenir la permission du préfet, sur l'avis de l'ingénieur des mines et le propriétaire entendu. Lorsque les maîtres de forges font extraire le minerai, il est dû une indemnité au propriétaire du fonds, avant l'enlèvement du minerai. Quand un maître de forges cesse d'exploiter un terrain, il est tenu de le rendre propre à la culture ou d'indemniser le propriétaire.

Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain, ou de son consentement. Avant toute exploitation, il faut en faire la déclaration à la sous-préfecture et obtenir l'autorisation préalable.

Digitized by Google

3° L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu sans permission, sous la simple surveillance de la police et avec observation des lois et règlements généraux ou locaux. Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance administrative exercée par les ingénieurs des mines.

4° Les fourneaux à fondre les minerais de fer et autres substances métalliques, les forges et martinets pour ouvrer le fer et le cuivre, les usines servant de patouillets et bocards, celles pour le traitement des substances salines et pyriteuses, dans lesquelles on consomme des combustibles, ne peuvent être établis que sur permission accordée par un règlement d'administration publique.

Quel est dans son ensemble le système crée par cette loi ?

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'exploitation des mines et la formation des usines métallurgiques sont soumises à une autorisation délivrée dans la forme des règlements d'administration publique ; que l'exploitation des minières est subordonnée à la permission des autorités administratives locales ; qu'enfin celle des carrières n'est assujettie à aucune permission préalable, mais n'est point affranchie d'une surveillance spéciale.

Quels sont les effets de ce système par rapport au droit de propriété ?

Relativement au droit de propriété, le principe de l'art. 552 du Code Napoléon, suivant lequel la propriété du sol emporte la propriété du dessous, est absolument inapplicable en matière de mines. Il se résout en un droit de préférence sur les tiers, en matière de minières proprement dites ; conserve toute sa force par rapport aux tourbières, bien que subordonné à une permission administrative ; enfin, ne souffre d'autre restriction, en ce qui concerne les carrières, que l'exercice d'une surveillance indispensable pour la sûreté publique.

Quelles sont en matière de mines, minières et carrières, les réclamations de la compétence administrative, mais non de celle des conseils de préfecture ?

551. Le contentieux, en matière de mines, minières et carrières, peut avoir quatre objets principaux : l'acte même de concession, les droits respectifs des exploitants et leurs obligations envers l'Etat, les indemnités aux inventeurs et aux propriétaires du sol, les contraventions aux règlements généraux ou locaux.

Le recours contre l'acte de concession ne présente le caractère contentieux que lorsqu'il est fondé sur le défaut d'accomplissement des formalités prescrites. Il est alors formé par voie de tierce-opposition et doit être porté devant le conseil d'Etat. Quant aux demandes en rectification ou en interprétation, les premières sont introduites conformément à l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806 ; les secondes sont directement soumises au conseil d'Etat par voie contentieuse.

Le retrait de la concession peut être prononcé, soit pour restriction ou suspension de l'exploitation de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, en vertu de l'art. 49 de la loi du 21 avril 1810 ; soit pour défaut de paiement, dans le délai prescrit, des taxes relatives aux travaux d'assèche-

ment des mines, en vertu de l'art. 6 de la loi du 27 avril 1838. Dans tous les cas, aux termes de l'art. 10 de cette dernière loi, il est procédé conformément aux dispositions de l'art. 6 précité. Le retrait de la concession, s'il y a lieu, est prononcé par le ministre des travaux publics, sauf recours au conseil d'Etat, par voie contentieuse.

Quelles sont les réclamations qui doivent être portées devant les conseils de préfecture ?

552. Le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les réclamations contentieuses que peuvent soulever les obligations des concessionnaires envers l'Etat. En conséquence, il prononce :

1° Sur les demandes en décharge ou réduction des redevances sur les mines, en vertu de l'art. 37 de la loi du 21 avril 1810, et conformément à la règle générale établie en matière de contributions directes;

2° Sur les demandes en décharge ou réduction des taxes d'assèchement des mines, en vertu de l'art. 5 de la loi du 27 avril 1838, et conformément à la règle générale déjà rappelée.

En outre, les travaux d'assèchement des mines étant assimilés aux travaux publics, le conseil de préfecture connaît des réclamations relatives à l'exécution de ces travaux, aux termes de l'art. 5 de la loi du 27 avril 1838.

Par une raison semblable le conseil de préfecture connaît aussi :

1° De toutes les questions d'indemnités à payer par les propriétaires de mines à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession, en vertu de l'art. 46 de la loi du 21 avril 1810;

2° Des indemnités dues au propriétaire de la surface sur le terrain duquel les propriétaires de mines établissent leurs travaux, en vertu des art. 43 et 44 de la loi du 21 avril 1810.

Quelle est la compétence des tribunaux judiciaires ?

553. Les tribunaux judiciaires d'ordre civil sont compétents pour statuer sur les indemnités qui peuvent être dues par une mine à une autre mine, à raison des dommages provenant de l'exploitation. C'est là une conséquence naturelle des principes généraux sur la division des juridictions, mais qui, d'ailleurs, résulte expressément du rapprochement des articles 45 et 87 de la loi du 21 avril 1810.

Par identité de motifs, c'est devant les mêmes tribunaux que doivent être portées toutes les questions d'indemnités, non expressément réservées au conseil de préfecture, notamment celles qui peuvent s'agiter entre les maîtres de forges et le propriétaire du fonds relativement à l'exploitation du minerai de fer d'alluvion, ou encore celles qui naîtraient, entre un concessionnaire de mines et une compagnie de chemin de fer, de l'interdiction qu'aurait faite un arrêté préfectoral d'exploiter la mine sous le chemin et dans un espace déterminé de chaque côté du chemin.

C'est aussi aux tribunaux judiciaires d'ordre civil qu'il appartient d'appliquer l'acte de concession, conformément aux règles fondamentales sur les limites respectives du contentieux judiciaire

Digitized by Google

et du contentieux administratif, sauf à renvoyer, s'il y a lieu, devant l'autorité administrative pour l'interprétation de cet acte.

Les tribunaux de police correctionnelle sont seuls compétents pour la répression des contraventions aux lois et règlements en matière de mines, minières et carrières, lorsque la peine est supérieure à celle de simple police, aux termes de l'art. 95 de la loi précitée. Si la peine est de simple police, ce sont naturellement les tribunaux de simple police qui seront chargés de l'appliquer.

Par dérogation à cette règle de compétence, certaines exploitations de carrières ont été soumises, par des décrets spéciaux, à la juridiction du conseil de préfecture, quant à la répression des contraventions. Ces dispositions, à raison de leur caractère exceptionnel, doivent être rigoureusement restreintes aux cas qu'elles concernent.

SECTION XIII.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION COMMUNALE.

SOMMAIRE.

554. Objet précis de cette section.
555. Rappel des cas déjà indiqués où le conseil de préfecture est compétent en matière d'administration communale.
556. Indication de quelques nouveaux cas.

Que faut-il entendre ici par administration communale ?

554. Nous comprendrons sous la dénomination d'administration communale, non-seulement la gestion des intérêts communaux proprement dits, mais aussi celle des établissements publics qui se rattachent plus ou moins directement à la commune. C'est par rapport à l'administration communale ainsi entendue et en laissant de côté la comptabilité, qui doit faire l'objet de la section suivante, que nous allons indiquer les cas de compétence du conseil de préfecture.

Quels sont les cas déjà énumérés, où les conseils de préfecture sont compétents en matière d'administration communale ?

555. Parmi ces cas nous en avons déjà mentionné plusieurs en traitant des sujets dont ils dépendent. Ce sont :

1° Les recours contre les arrêtés préfectoraux qui déclarent démissionnaire un conseiller municipal dans les cas prévus par les art. 12 et 20 de la loi du 5 mai 1855 (n° 322);

2° Les demandes en décharge ou réduction des cotes de prestation pour les chemins vicinaux, et des cotisations municipales en général (n° 405);

3° Les travaux publics intéressant les communes et les établissements publics (n° 429);

4° Les anticipations sur les chemins vicinaux (n° 470);

Digitized by Google

5° Les contestations entre l'Etat qui offre, et les communes qui refusent le rachat des droits de pâturage (n° 511);

6° Les difficultés entre les communes et les propriétaires de halles, quant au droit de location forcée des bâtiments (n° 526);

7° Les contestations concernant les baux de sources minérales appartenant aux communes et aux établissements publics (*ibid.*);

8° Les contestations entre l'administration forestière et les communes ou établissements publics, lorsqu'il s'agit de convertir en bois et d'aménager des terrains en pâturages (*ibid.*);

9° Les contestations sur les procès-verbaux de réarpentage et de récolement, ainsi que sur l'état et la défensabilité des forêts appartenant aux communes ou aux établissements publics (*ibid.*)

Quels sont les autres cas de compétence des conseils de préfecture relativement aux mêmes matières ?

556. Les cas qui nous restent à énumérer sont les suivants :

1° Les contestations relatives au partage des biens communaux et de leurs fruits (loi du 10 juin 1793, sect. V, art. 1 et 2; loi du 9 ventôse an XII, art. 6), à moins qu'elles n'aient pour objet des questions d'aptitude légale à prendre part au partage, cas auquel elles doivent être portées devant les tribunaux judiciaires, en vertu de la règle générale qui rend ces tribunaux seuls juges des questions d'état, et conformément aux deux jurisprudences administrative et judiciaire, longtemps divisées sur ce point, mais ramenées à l'unité par l'influence du tribunal des conflits;

2° Les usurpations des biens communaux, entre la commune et le prétendu usurpateur, à l'exception des cas où ce dernier conteste la qualité communale des terrains dont il est en possession et soutient en être propriétaire à tout autre titre qu'en vertu d'un partage communal (loi du 9 ventôse an XII, art. 6 et 8; avis du conseil d'Etat du 18 juin 1809; ordonnance royale du 23 juin 1819, art. 6);

3° Les difficultés relatives aux ventes de biens communaux faites en vertu de la loi du 20 mars 1813, ces ventes ayant eu lieu par la régie de l'enregistrement et tombant ainsi sous l'application de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui défère au conseil de préfecture le contentieux des ventes de biens de l'Etat;

4° Les contestations entre les départements et les hospices au sujet des indemnités qui peuvent être réclamées de ces établissements pour l'entretien des asiles d'aliénés (loi du 30 juin 1838, art. 28);

5° Les contestations entre les fabriques et soit le nouveau titulaire, soit l'ancien, ou les héritiers de l'ancien titulaire d'une cure, relativement au compte ou à la répartition des revenus de la cure (décret du 6 novembre 1813, art. 26);

6° Les contestations auxquelles donne lieu l'administration des monts-de-piété (décrets ou ordonnances d'institution des divers monts-de-piété, notamment décret du 30 juin 1806, art. 120; décret du 10 mars 1807, art. 125);

7° Les contestations entre les propriétaires de bois qui offrent et les communes qui refusent le rachat des droits de pâturage (Code forestier, art. 64 et 120);

8° Les difficultés relatives à la perception du droit des pauvres sur les billets d'entrée dans les spectacles et dans les lieux de réunion ou de fête où l'on est admis en payant (décret du 8 fructidor an XIII, art. 3; décret du 21 août 1806, art. 3);

9° Les contestations entre la caisse de Poissy et les bouchers du département de la Seine (décret du 6 février 1811, art. 32);

10° Les contraventions aux lois et règlements touchant le bureau des nourrices à Paris, et les difficultés relatives au recouvrement des rôles pour la rétribution des nourrices (loi du 25 mars 1806, art. 2; décret du 30 juin 1806, art. 5);

11° Les contraventions aux règlements ayant pour objet la conservation de l'établissement thermal de Baréges (décret du 30 prairial an XII, art. 4).

SECTION XIV.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE DE COMPTABILITÉ.

SOMMAIRE.

557. Cas dans lesquels le conseil de préfecture est compétent en matière de comptabilité.
558. Caractère de son attribution à cet égard.

Quels sont les comptes sur lesquels les conseils de préfecture sont chargés de statuer?

557. Le conseil de préfecture juge et apure, lorsque le revenu n'excède pas 30,000 fr. :

1° Les comptes des receveurs municipaux;

2° Ceux de toute personne autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se sera ingérée dans le maniement des deniers de la commune, et qui, par ce seul fait, sera constituée comptable, aux termes de l'art. 64 de la loi du 18 juillet 1837;

3° Ceux des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance;

4° Ceux des receveurs des octrois;

5° Ceux des économes des écoles normales primaires.

Pour les trois premiers cas, la compétence du conseil de préfecture résulte des art. 64 et 66 de la loi du 18 juillet 1837. Pour les comptes des octrois, elle est établie par l'art. 1er de l'ordonnance du 15 juillet 1824, et pour ceux des écoles normales primaires, par l'art. 1er de l'ordonnance du 7 juillet 1844.

Quels sont les caractères de leur attribution à cet égard?

558. L'attribution faite au conseil de préfecture en matière de comptabilité est incontestablement une attribution contentieuse;

mais elle présente un caractère exceptionnel, en ce que le recours contre la décision du conseil de préfecture, au lieu d'être porté au conseil d'Etat, doit l'être à la cour des comptes, aux termes des diverses dispositions précitées.

SECTION XV.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS.

SOMMAIRE.

559. Contentieux des élections politiques.
560. Compétence du conseil de préfecture relativement aux élections politiques de tout ordre.
561. Relativement aux élections départementales.
562. Relativement aux élections municipales.
563. Compétence judiciaire.
564. Compétence du conseil de préfecture en matière d'élections non politiques.

559. Parmi les diverses classes d'élections admises par les lois en vigueur, les unes ont un caractère politique, comme ayant pour objet la représentation de l'intérêt général des citoyens ou de celui des circonscriptions territoriales auxquelles ces citoyens appartiennent; les autres, n'étant destinées qu'à donner des représentants à certains intérêts spéciaux, n'ont et ne peuvent avoir aucun caractère politique. Nous nous occuperons d'abord des élections politiques.

Qu'elle est la division la plus générale en matière d'élections?

Les élections politiques sont de trois ordres distincts : celles ayant pour objet la représentation de l'intérêt général des citoyens, par la nomination des membres du Corps législatif; celles ayant pour objet la représentation de l'intérêt départemental, par la nomination des membres des conseils de département et de ceux d'arrondissement; celles enfin ayant pour objet la représentation de l'intérêt communal, par la nomination des membres des conseils municipaux. Les premières portent le nom d'*élections législatives*, les secondes celui d'*élections départementales*, les troisièmes celui d'*élections municipales*.

Comment se divisent les élections politiques?

Le contentieux des trois ordres d'élections politiques peut être relatif, ou au droit d'électeur, ou à la qualité d'éligible, ou aux formes et conditions de l'élection.

Quelles sont les règles générales sur le contentieux des élections politiques? — Par qui sont jugées les réclamations d'ordre individuel contre les listes électorales

Le droit d'électeur est constaté par l'inscription sur les listes électorales. Ces listes sont permanentes. Elles sont l'objet d'une révision annuelle confiée aux soins du maire et qui s'opère conformément aux règles prescrites par le décret *réglementaire* du 2 février 1852, ainsi que nous l'avons exposé sous le n° 50. Lors de la révision annuelle, et dans le délai de dix jours à compter de la publication des listes, tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscrip-

tion électorale, s'il s'agit de l'élection des députés au Corps législatif; sur l'une des listes du canton, s'il s'agit de l'élection des membres des conseils généraux ou des conseils d'arrondissement; sur la liste de la commune, s'il s'agit de l'élection des membres des conseils municipaux, pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets. Il sera ouvert, dans chaque mairie, un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date. Le maire devra donner récépissé de chaque réclamation. L'électeur dont l'inscription aura été contestée en sera averti sans frais par le maire, et pourra présenter ses observations. Les réclamations sont jugées par une commission composée, à Paris et à Lyon, du maire et des deux adjoints de chaque arrondissement; partout ailleurs, du maire et de deux membres du conseil municipal désignés par le conseil. Notification de la décision sera, dans les trois jours, faite aux parties intéressées par le ministère d'un agent assermenté. Elles pourront interjeter appel dans les cinq jours de la notification. L'appel sera porté devant le juge de paix du canton; il sera formé par simple déclaration au greffe; le juge de paix statuera dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure, et sur simple avertissement donné trois jours à l'avance à toutes les parties intéressées. Toutefois, si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il renverra préalablement les parties à se pourvoir *devant les juges compétents*, c'est-à-dire devant le tribunal d'arrondissement, et fixera un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Pour plus de célérité, il est procédé en ce cas comme en matière de rectification d'actes de l'état civil, conformément aux art. 855, 856 et 858 du Code de procédure. La décision du juge de paix est en dernier ressort; mais elle peut être déférée à la Cour de cassation. Le pourvoi n'est recevable que s'il est formé dans les dix jours de la notification de la décision. Il n'est pas suspensif. Il est formé par simple requête dénoncée aux défendeurs dans les dix jours qui suivent; il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour et jugé d'urgence, sans frais ni consignation d'amende. Les pièces et mémoires fournis par les parties sont transmis, sans frais, par le greffier de la justice de paix au greffier de la Cour de cassation. La chambre des requêtes de la Cour de cassation statue définitivement sur le pourvoi. Tous les actes judiciaires sont, en matière électorale, dispensés du timbre et enregistrés gratis.

Il résulte de ces dispositions du décret organique du 2 février 1852 que les réclamations d'ordre individuel contre les listes électorales, soit qu'elles émanent des particuliers, soit qu'elles émanent des préfets et sous-préfets, sont jugées, en premier ressort, par une commission municipale; en deuxième et dernier ressort, par le juge

de paix du canton, sauf pourvoi en cassation. Le conseil de préfecture n'a aucune compétence à leur égard.

560. Il en est autrement lorsque la réclamation est formée dans l'intérêt de la loi. Aux termes de l'art. 4 du décret réglementaire du 2 février 1852, si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi pour la révision annuelle des listes électorales n'ont pas été observés, il devra, dans les deux jours de la réception du tableau des additions et retranchements, déférer les opérations du maire au conseil de préfecture du département.

Par qui sont jugées les réclamations d'ordre public contre les listes électorales ?

Cette attribution du conseil de préfecture présente, en quelque sorte, un caractère mixte entre ses attributions purement délibératives et ses attributions contentieuses. Elle n'appartient pleinement ni à l'une ni à l'autre de ces deux classes. Nous avons cru devoir la ranger dans la dernière, par le double motif que, malgré l'absence d'un intérêt privé, son objet est une obligation légale de l'administration, et que le recours contre la décision du conseil de préfecture est soumis aux formes des recours contentieux.

561. L'autorité chargée de statuer sur les réclamations élevées, soit contre la capacité légale de l'élu, soit contre la régularité des opérations électorales, diffère suivant les divers ordres d'élections.

Pour les élections législatives, l'art. 5 du décret organique du 2 février 1852 porte que les opérations électorales sont vérifiées par le Corps législatif, qui est seul juge de leur validité. Par conséquent le Corps législatif est seul appelé à statuer sur les questions de capacité, aussi bien que sur les questions de forme.

Par qui sont jugées les réclamations contre la capacité légale de l'élu ou contre la régularité des opérations électorales, en matière d'élections législatives ?

Pour les élections départementales, les art. 50 et 51 de la loi du 22 juin 1833 contiennent les dispositions suivantes :

Par qui sont jugées les réclamations contre la régularité des opérations électorales en matière d'élections départementales ?

Les procès-verbaux des opérations électorales, remis par les présidents, sont par l'intermédiaire du sous-préfet transmis au préfet qui, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit, dans le délai de quinze jours, à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture.

Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer les opérations de nullité. Si la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée dans le délai de cinq jours, à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, *sauf recours*, par le conseil de préfecture.

Ainsi, en matière d'élections départementales, le conseil de préfecture a une double attribution :

1° Une attribution dans l'intérêt de la loi et de caractère mixte, pour prononcer, sur la dénonciation du préfet, la nullité des opérations entachées d'irrégularité; attribution analogue à celle que lui donne l'art. 4 du décret réglementaire du 2 février 1852, relativement aux listes électorales;

Digitized by Google

2° Une attribution d'ordre individuel et entièrement contentieuse, pour statuer sur les réclamations des membres de l'assemblée qui argueut les opérations de nullité.

Cette dernière lui est déférée en termes si généraux, qu'elle semblerait comprendre, non-seulement la nullité pour irrégularité matérielle de l'élection ; mais aussi celle pour incapacité légale de l'élu. Telle n'est pas cependant l'étendue de la compétence du conseil de préfecture. L'art. 52 de la loi du 22 juin 1833 attribuant formellement au tribunal d'arrondissement la connaissance des réclamations fondées sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, il s'ensuit que le conseil de préfecture est seulement compétent pour les réclamations fondées sur l'irrégularité matérielle de l'élection. Ce n'est aussi que pour cette cause qu'il peut être directement saisi, par le préfet, de la question de nullité. Le jugement de l'incapacité légale appartient exclusivement aux tribunaux judiciaires.

Par qui sont jugées les réclamations contre la régularité des opérations électorales en matière d'élections municipales ?

562. Pour les élections municipales, la compétence du conseil de préfecture était exactement la même que pour les élections départementales, sous l'empire de la loi du 21 mars 1831. Les art. 51 et 52 de cette loi lui déféraient, en termes presque identiques, la double attribution que lui donnent les art. 50 et 51 de la loi du 22 juin 1833, en la subordonnant aussi à la distinction entre l'incapacité légale de l'élu et l'irrégularité matérielle de l'élection. Seulement, c'était au secrétariat de la mairie, au lieu de celui de la sous-préfecture que devait se faire le dépôt de la réclamation non consignée au procès-verbal. De plus, tandis que, pour les élections départementales, la loi qui les concerne porte expressément que le conseil de préfecture statue sauf recours, celle relative aux élections municipales ne réservait pas formellement le recours contre la décision de ce conseil. On avait voulu conclure de cette différence de rédaction entre les deux lois qu'en matière d'élections municipales, la décision du conseil de préfecture était en dernier ressort. Mais le conseil d'Etat avait refusé d'admettre cette conséquence, par le motif que toutes les décisions des conseils de préfecture sont sujettes au recours, et que la loi du 21 mars ne contenait aucune dérogation expresse à ce principe général. La jurisprudence du conseil d'Etat était invariablement fixée en ce sens.

Aujourd'hui les art. 45, 46 et 47 de la loi du 5 mai 1855, tout en conservant le fond de la législation antérieure, en ont mieux précisé le sens et la portée. La double attribution faite au conseil de préfecture est maintenue; mais, au lieu de la distinction un peu vague entre l'incapacité légale de l'élu et l'irrégularité matérielle de l'élection, il est formellement exprimé que le conseil de préfecture doit être saisi dans tous les cas, sauf à lui, si la réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'Etat, à reu-

voyer les parties devant les juges compétents, en fixant un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Les délais dans lesquels le conseil de préfecture doit être saisi, soit par le préfet, soit par les parties privées, restent les mêmes ; mais les réclamations des parties privées peuvent être directement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture, aussi bien qu'au secrétariat de la mairie. Enfin, le recours au conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est expressément réservé, comme en matière d'élections départementales, tandis qu'auparavant la jurisprudence avait dû suppléer sur ce point au silence du législateur.

Par qui sont jugées les questions d'état soulevées par les listes électorales, les réclamations contre la capacité légale de l'élu, en matière d'élections départementales et les questions d'état soulevées par les élections municipales ?

563. Il résulte de ce que nous avons dit dans les trois numéros précédents que les tribunaux civils d'arrondissement sont seuls compétents pour statuer :

1° Sur les questions d'Etat que peuvent soulever les réclamations contre les listes électorales, questions dont le juge de paix doit leur renvoyer la connaissance ;

2° Sur les réclamations contre les élections départementales lorsqu'elles sont fondées sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus ;

3° Sur les questions d'Etat que peuvent impliquer les réclamations contre les élections municipales, questions dont le conseil de préfecture doit leur renvoyer la solution.

Par qui sont jugées les contraventions aux lois électorales ?

Indépendamment de ces attributions d'ordre civil, les tribunaux judiciaires ont toutes celles d'ordre répressif, relativement aux élections politiques. Aux termes de l'art. 48 du décret organique du 2 février 1852, les crimes prévus par le titre IV de ce décret sont jugés par la cour d'assises, et les délits par les tribunaux correctionnels.

Quelle est la compétence des conseils de préfecture en matière d'élections de prud'hommes ?

564. Il est un assez grand nombre d'élections non politiques, par exemple, celles des juges des tribunaux de commerce, celles des membres des conseils de prud'hommes. La compétence du conseil de préfecture ne s'applique qu'à ces dernières.

Aux termes des art. 7 et 8 de la loi du 1er juin 1853, dans chaque commune de la circonscription d'un conseil de prud'hommes, le maire, assisté de deux assesseurs qu'il choisit, l'un parmi les électeurs patrons, l'autre parmi les électeurs ouvriers, inscrit les électeurs sur un tableau qu'il adresse au préfet. La liste électorale est dressée et arrêtée par le préfet. En cas de réclamation, le recours est ouvert devant le conseil de préfecture ou devant les tribunaux civils, suivant les distinctions établies par la loi sur les élections municipales. Il suit de là que le conseil de préfecture est compétent si la réclamation est fondée sur l'irrégularité de la confection des listes ; et que l'affaire doit être portée devant les tribunaux civils, si elle implique une question d'Etat. Antérieurement à la loi du

Digitized by Google

1er juin 1853, et aux termes de l'art. 16 du décret du 11 juin 1809, c'était le préfet qui, sans distinction, devait statuer, sauf recours au conseil d'Etat, en cas de contestation, sur le droit d'assistance à l'assemblée, la liste étant alors dressée par le maire de la commune où siégeait le conseil.

Quant aux réclamations dont les opérations électorales peuvent être l'objet, elles ne sont reçues qu'autant qu'elles ont été consignées dans le procès-verbal sous forme de protestations. En ce cas, le procès-verbal, avec les pièces à l'appui, sera envoyé au préfet, par qui il sera transmis au conseil de préfecture, qui statuera dans le délai de huit jours. Telles sont les dispositions des art. 7 et 8 du décret-loi du 27 mai 1848, dispositions encore en vigueur aux termes de l'art. 19 de la loi du 1er juin 1853, comme n'étant pas contraires à cette dernière loi. Le conseil de préfecture est ainsi appelé à prononcer, dans tous les cas, sur les réclamations contre l'élection des prud'hommes. Néanmoins, par application des principes généraux, toute question préjudicielle qui constituerait une question d'état devra être renvoyée au jugement des tribunaux civils.

Les conseils de préfecture sont-ils compétents pour d'autres élections spéciales ?

Nous avons dit que les élections des prud'hommes étaient les seules élections non politiques auxquelles s'appliquait la compétence des conseils de préfecture. Cela est rigoureusement exact aujourd'hui; mais récemment encore, il en était autrement. Aux termes de l'art. 43 de la loi du 13 juin 1851, c'était le conseil de préfecture qui jugeait les réclamations contre les élections aux grades de la garde nationale, attribution qu'il a naturellement perdue par la suppression de l'élection pour la nomination à ces grades, en vertu de l'art. 11 du décret du 11 janvier 1852. De même dans une matière très-analogue aux matières électorales, c'était le conseil de préfecture qui était appelé, par l'art. 6 du décret du 7 août 1848, à statuer sur les réclamations contre la liste générale du jury, lorsqu'elles étaient fondées sur toute autre cause que celle d'incapacité légale. Mais cette attribution est devenue sans objet par l'effet de la loi du 4 juin 1853, qui, en abrogeant le décret du 7 août 1848, a supprimé la liste générale du jury, et l'a remplacée par une liste annuelle.

SECTION XVI.

DE LA FORME DES DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS DE PRÉFECTURE; DE LA PROCÉDURE SUIVIE DEVANT EUX, ET DES VOIES DE RECOURS CONTRE LEURS DÉCISIONS.

SOMMAIRE.

565. Objet de cette section.
566. Sa division.

Pourquoi est-il inutile de constater la forme des délibéra-

565. Après avoir traité, dans les précédentes sections, de tout ce qui tient au fond même des attributions dévolues aux conseils de

préfecture, nous nous proposons, dans celle-ci, d'exposer tout ce qui se rattache à leur forme, en donnant à ce mot son sens le plus général et le plus étendu. Nous aurions donc à examiner les conditions de forme, soit pour les attributions purement consultatives des conseils de préfecture, soit pour leurs attributions délibératives non contentieuses, soit, enfin, pour leurs attributions contentieuses. Mais, en matière purement consultative, la délibération du conseil de préfecture n'étant qu'un simple avis et pouvant n'être pas constatée autrement que dans le préambule de l'arrêté du préfet, les questions de forme ont bien peu d'importance dans ce cas. La seule chose essentielle à remarquer, c'est l'obligation imposée au préfet, sous peine de nullité, dans toutes les circonstances où, en vertu des lois ou règlements, il doit prononcer en conseil de préfecture, de mentionner dans le préambule même de son arrêté cet avis préalable de son conseil. Laissant ainsi de côté la forme essentiellement discrétionnaire sous laquelle s'exercent les attributions purement consultatives des conseils de préfecture, nous n'aurons à présenter les conditions de forme que par rapport à leurs attributions délibératives et à leurs attributions contentieuses.

tions des conseils de préfecture en matière d'attributions purement consultatives ?

566. Les observations qui précèdent nous tracent la division naturelle de cette section. Nous traiterons, dans six paragraphes, de la forme des délibérations des conseils de préfecture en matière non contentieuse, des recours dont elles sont susceptibles, de la procédure suivie devant les conseils de préfecture en matière contentieuse, de leurs décisions en cette matière, des voies de recours ouvertes contre elles, des procédures spéciales prescrites dans certains cas particuliers.

§ 1er.

De la forme des délibérations des conseils de préfecture en matière non contentieuse.

SOMMAIRE.

567. Nombre de membres nécessaire pour pouvoir délibérer.
568. Partage de voix.
569. Rédaction de la délibération.

567. Aux termes de l'art. 1er de l'arrêté du 19 fructidor an IX, un conseil de préfecture ne peut prendre aucune délibération si ses membres ne sont au moins au nombre de trois. Le préfet, s'il assiste à la séance, compte pour compléter ce nombre. En cas d'insuffisance, il est complété conformément aux dispositions de l'arrêté précité et de la manière que nous avons indiquée sous le n° 377, auquel nous nous bornons à renvoyer.

Quel est le nombre de membres dont la présence est nécessaire pour la validité de la délibération, et comment ce nombre est-il complété ?

Comment la délibération est-elle prise, et comment est-il procédé en cas de partage ?

568. La délibération est prise, comme dans tout corps délibérant, à la majorité des voix. En cas de partage, le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, a voix prépondérante en vertu de l'art. 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Cette prépondérance est attachée à la qualité de préfet et non à la présidence du conseil de préfecture. Elle peut donc être exercée, à défaut du préfet, par le conseiller de préfecture qui le remplace pour l'administration du département, aux termes formels de l'art. 5 de l'arrêté du 19 fructidor an IX ; mais elle n'appartient point au doyen de nomination qui, en l'absence du préfet, préside le conseil. Dans ce cas, le partage est vidé par l'appel d'un nouveau conseiller de préfecture, et, à défaut, par l'appel d'un membre du conseil général, pour le choix duquel il est procédé conformément aux dispositions de l'arrêté du 19 fructidor an IX.

Par qui est rédigée et signée la délibération ?

569. La délibération est rédigée par le secrétaire général de la préfecture, et, dans les départements où le secrétaire général ne fait pas partie du conseil, par un conseiller de préfecture que désignent ses collègues. Elle est signée de tous les membres qui y ont pris part, et transcrite sur le registre des délibérations.

Quelle est la forme de rédaction ?

La forme de rédaction n'est pas impérativement prescrite. Ordinairement, le texte de la délibération est divisé en trois parties distinctes : le visa des pièces produites et des dispositions législatives ou réglementaires, les motifs et le dispositif. L'absence de motifs ne serait une cause de nullité, en matière non contentieuse, que si la délibération portait refus d'autorisation de plaider, toute décision du conseil de préfecture devant, dans ce cas, être motivée, en vertu de l'art. 53 de la loi du 18 juillet 1837.

Quel nom porte la décision ?

La décision du conseil de préfecture porte le nom d'*arrêté*, terme générique sous lequel on désigne tous les actes administratifs, quelle que soit leur nature ou l'autorité de laquelle ils émanent.

§ 2.

Du recours contre les décisions du conseil de préfecture en matière non contentieuse.

SOMMAIRE.

570. Recours, en matière d'autorisation de plaider, pour les communes.
571. En matière d'autorisation de plaider, pour les établissements publics.
572. En matière d'autorisation de mains-levées, pour les établissements de charité.
573. Principes communs à tous ces cas de recours.

Quels sont les recours ouverts contre la décision du conseil de préfecture en ma

570. En matière d'autorisation de plaider, pour les communes ou sections de commune, il faut distinguer entre le cas de demande et celui de défense.

tière d'autorisation de plaider pour les communes ou sections de commune ?

S'il s'agit d'une action à intenter, la commune, section de commune, ou le contribuable exerçant les droits de l'une ou de l'autre, auquel l'autorisation aura été refusée, pourra se pourvoir au conseil d'Etat. Le pourvoi devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture. Aucun délai de rigueur n'est prescrit au conseil d'Etat pour y statuer.

S'il s'agit de défendre à une action intentée contre une commune, ou section de commune, le maire ou syndic, suivant le cas, auquel l'autorisation aura été refusée, pourra également se pourvoir au conseil d'Etat. Le pourvoi devra être formé dans le même délai et sous la même peine que lorsqu'il s'agit d'action à intenter. Il ne pourra l'être qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal ou de la commission syndicale. Pour que les droits du demandeur ne restent pas trop longtemps en suspens, il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'Etat. L'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué, et, à défaut de décision dans le délai fixé, jusqu'à l'expiration de ce délai. C'est par cette assignation d'un délai pour la décision à rendre sur le pourvoi, que le cas de défense diffère de celui de demande. Toutes les dispositions qui précèdent résultent des art. 50, 53 et 54 de la loi du 18 juillet 1837.

En matière d'autorisation de plaider pour les établissements publics ?

571. L'autorisation de plaider, pour les établissements publics, étant soumise aux mêmes règles que celle concernant les communes ou sections de commune, il s'ensuit, qu'en cas de refus de la part du conseil de préfecture, les administrateurs de ces établissements pourront se pourvoir au conseil d'Etat, de la manière et dans les délais fixés au numéro précédent. Mais comme l'obligation de remettre un mémoire préalable et la suspension d'instance qui en est la conséquence n'existent pas pour les actions à intenter contre les établissements publics, aucune différence n'est à faire, par rapport à eux, entre le cas de demande et celui de défense. Le conseil d'Etat aura toujours pleine latitude, quant au temps, pour statuer sur le pourvoi contre le refus d'autorisation, les droits des tiers ne pouvant jamais être atteints par les retards, quelque prolongés qu'ils soient.

En matière d'autorisation de mains-levées ?

572. Bien que le décret du 11 thermidor an XII ne réserve pas formellement le recours contre l'arrêté du conseil de préfecture, portant refus d'autorisation de mains-levées pour les établissements de charité, nous pensons que ce recours sera ouvert aux administrateurs de ces établissements, par cela seul qu'il ne leur est pas expressément interdit, conformément à la règle générale qui soumet de plein droit toutes les décisions des conseils de préfecture au recours au conseil d'Etat. Mais, aucun délai n'étant ici prescrit et les déchéances ne pouvant se suppléer, les administrateurs auront la

faculté de se pourvoir même après l'expiration de trois mois depuis la notification de l'arrêté du conseil de préfecture.

Quelles sont les règles communes à tous ces recours?

573. Dans tous les cas que nous venons d'énumérer, l'intervention du conseil de préfecture étant prescrite dans l'intérêt des communes ou établissements publics, et non dans celui des parties privées, il s'ensuit qu'aucun recours n'est ouvert à ces parties privées contre son arrêté, quel qu'il soit.

En outre, le conseil de préfecture exerçant, en ces matières, des actes de tutelle administrative, et non des actes de contentieux, il s'ensuit que le pourvoi contre ses arrêtés doit être introduit et jugé en la forme administrative, et non en la forme contentieuse. Telle est la disposition expresse de l'art. 50 de la loi du 18 juillet 1837, pour les refus d'autorisation de plaider aux communes ou sections de commune; disposition qui doit être étendue, par identité de motif, soit aux établissements publics, soit au refus d'autorisation de mains-levées.

§ 3.

De la procédure devant les conseils de préfecture en matière contentieuse.

SOMMAIRE.

574. Principes généraux.
575. Demande ou introduction d'instance.
576. Instruction.
577. Incidents.

Comment s'est formée la procédure contentieuse devant les conseils de préfecture, et quels en sont les caractères essentiels?

574. La procédure devant les conseils de préfecture n'a fait l'objet d'aucune loi ni d'aucun règlement général. En l'absence de dispositions de ce genre, et sauf les règles spéciales expressément établies pour certains cas particuliers, la jurisprudence du conseil d'Etat a fondé la procédure à suivre par les conseils de préfecture sur des analogies empruntées, soit au Code de procédure civile, soit au décret du 22 juillet 1806, réglant la procédure devant le conseil d'Etat.

Les caractères essentiels que présente la procédure devant les conseils de préfecture, ainsi formée par voie de jurisprudence, sont la simplicité dans les formes et l'absence, à peu près complète, de nullités ou de déchéances. Le conseil d'Etat s'est appliqué à concilier ces deux avantages si précieux avec les garanties dues à la défense et avec les conditions d'une discussion approfondie.

Pour ne rien omettre de ce qui concerne la procédure ordinaire devant les conseils de préfecture, jusqu'à la décision exclusivement, et en réservant les procédures spéciales pour le sixième et dernier paragraphe de cette section, nous traiterons successivement de l'introduction d'instance, de l'instruction et des incidents.

575. Si la demande est formée par des particuliers ou des personnes civiles, elle est introduite par voie de simple pétition. La pétition peut être adressée ou aux membres composant le conseil de préfecture, ou au préfet, en sa qualité de président de ce conseil. C'est ce dernier mode qui est le plus habituellement suivi dans la pratique. La pétition n'est assujettie à aucune autre condition de forme que d'être écrite sur papier timbré, aux termes de la loi du 13 brumaire an VII, art. 12, n° 1. Indépendamment de l'envoi ou de la remise de la pétition, le demandeur peut directement assigner le défendeur par le ministère d'un huissier, si le défendeur est un particulier ou une personne civile; mais ce n'est pas là pour lui une obligation rigoureuse dont l'inaccomplissement dût rendre sa demande non recevable.

Comment est formée la demande introductive d'instance ?

Lorsque l'affaire est poursuivie à la requête de l'administration, le défendeur est valablement appelé par une notification administrative, sans qu'il soit besoin d'une assignation.

Dans tous les cas, c'est par l'intermédiaire du préfet que la demande est soumise au conseil de préfecture. C'est toujours le préfet qui saisit le conseil.

576. Devant le conseil de préfecture, les parties ne sont représentées ni par des avoués ni par des avocats. Le débat n'est ni public ni oral. Il n'y a pas de ministère public. La triple garantie de la plaidoirie, de la publicité des audiences et de la présence du ministère public, triple garantie qui existe devant le conseil d'Etat, en matière contentieuse, était étendue aux affaires contentieuses portées devant le conseil de préfecture, sauf certaines restrictions et réserves, soit par les art. 9, 19, 20 et 21 du projet du conseil d'Etat, soit par les art. 21 et 22 du projet de la commission de l'Assemblée législative, lors des travaux préparatoires du grand projet de loi sur l'administration intérieure, soumis à cette assemblée en 1851. Mais ce corps politique fut dissous avant même d'avoir commencé la discussion de la partie concernant les conseils de préfecture. En conséquence, l'état antérieur de la législation continue d'être en vigueur.

Quelles sont les principales règles de l'instruction ?

Mais si, d'après cet état, la publicité des audiences et les plaidoiries ne sont pas obligatoires, elles ne nous paraissent pas prohibées. La plaidoirie, notamment, pourrait être autorisée par un conseil de préfecture, sans qu'il y eût infraction à aucune loi. A plus forte raison, pensons-nous que les parties elles-mêmes peuvent toujours être admises à présenter des observations orales, nonobstant un avis contraire du 5 février 1826, émané des comités réunis du contentieux et de l'intérieur. Cet avis, étant fondé sur ce qu'à cette époque l'instruction écrite était seule reçue au conseil d'Etat, ne saurait avoir aucune autorité depuis que la publicité et les plaidoiries ont été introduites devant ce conseil en matière contentieuse.

Digitized by Google

Il résulte de tous ces développements qu'en principe, l'instruction a lieu par écrit devant le conseil de préfecture. Elle se fait au moyen de mémoires. Ces mémoires, signés par la partie ou par son fondé de pouvoirs, sont adressés au préfet pour être transmis au conseil. Si la contestation existe entre parties privées, ils peuvent être signifiés à l'adversaire par acte d'huissier, mais peuvent aussi ne point l'être, aucune disposition impérative n'existant à cet égard. Dans tous les cas, communication en est donnée, ainsi que de toutes les pièces respectivement produites, par la voie des bureaux et sans aucune formalité.

Que faut-il entendre par incidents, et quelles en sont les règles?

577. Nous désignerons, sous le nom d'incidents, non-seulement les incidents proprement dits qui peuvent se présenter dans le cours de l'instruction, mais aussi les voies d'information qui nécessitent une procédure particulière.

Le conseil de préfecture peut ordonner la comparution personnelle des parties, leur interrogatoire sur faits et articles, une prestation de serment, une enquête, une expertise, dans les mêmes cas où un tribunal judiciaire pourrait recourir à ces divers moyens d'instruction. Les règles du Code de procédure seront appliquées par analogie, mais sous leur forme la plus sommaire et la plus prompte. Le conseil de préfecture peut aussi ordonner une vérification d'écritures, et nous pensons que cette vérification aura lieu devant le conseil lui-même, sans qu'il soit tenu de renvoyer aux tribunaux judiciaires pour y faire procéder. Notre opinion se fonde sur ce que la vérification d'écritures est formellement autorisée par l'art. 14 du règlement du 22 juillet 1806 devant le conseil d'Etat, et par l'art. 81 de l'ordonnance du 31 août 1828 devant les conseils privés des colonies, qui remplissent des fonctions analogues à celles des conseils de préfecture.

Les demandes incidentes, les interventions, les mises en cause ou assignations en déclaration de décision commune, sont introduites devant le conseil de préfecture dans la même forme que la demande principale elle-même. S'il s'élève incidemment une question de faux, ou préjudiciellement une question d'état, le conseil de préfecture devra toujours renvoyer, pour y statuer, devant les tribunaux judiciaires, seuls compétents sur ces deux ordres de matières. En attendant, ou il ordonnera le sursis au fond, ou il prononcera immédiatement, s'il croit pouvoir le faire indépendamment de l'incident.

§ 4.

Des décisions des conseils de préfecture en matière contentieuse.

SOMMAIRE.

578. Diverses espèces de décisions.
579. Leur forme.
580. Leur interprétation.
581. Leur exécution.

578. Les décisions du conseil de préfecture, comme celles des tribunaux judiciaires, peuvent être : 1° provisoires, préparatoires, interlocutoires ou définitives; 2° contradictoires ou par défaut.

Comment se divisent les décisions des conseils de préfecture en matière contentieuse?

La première distinction se fait au moyen des règles du droit commun. La seconde est plus difficile à préciser, à raison de l'absence d'un représentant légal, et du défaut d'obligation de comparution personnelle devant la juridiction dont il s'agit. D'après la jurisprudence du conseil d'État, est considérée comme contradictoire toute décision du conseil de préfecture rendue après que les parties ont respectivement produit leurs moyens, quelle que soit d'ailleurs la forme de ces productions. La décision est par défaut, lorsque le défendeur n'a présenté aucune pièce, ni aucuns mémoires ou observations.

579. Tout ce que nous avons dit dans le paragraphe premier de cette section sur le nombre de membres nécessaire pour délibérer, sur la prépondérance de la voix du préfet, et sur le moyen de vider le partage, en cas d'absence de ce fonctionnaire lors de la délibération, s'applique aux matières contentieuses aussi bien qu'à celles non contentieuses. Dans le projet de loi soumis à l'Assemblée législative en 1851, les art. 2 et 18 de la rédaction du conseil d'État déféraient la présidence, dans les affaires contentieuses, à un vice-président annuellement nommé par le chef du gouvernement, et lui refusaient la prépondérance, en cas de partage. Les art. 2 et 18 de la rédaction de la commission contenaient les mêmes dispositions, sauf qu'elles donnaient la présidence au doyen de nomination du conseil de préfecture, au lieu d'un vice-président annuellement nommé. Ces dispositions retiraient au préfet, en matière contentieuse, le droit même de prendre part à la délibération du conseil; mais l'Assemblée législative ayant été dissoute avant qu'elles fussent mises en discussion, le droit du préfet se trouve expressément écrit dans l'art. 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui ne distingue pas entre les affaires contentieuses et celles non contentieuses.

Quelle est leur forme?

Digitized by Google

Relativement à la rédaction, les règles sont aussi les mêmes pour les décisions contentieuses que pour les délibérations non contentieuses. Seulement, en vertu de la jurisprudence du conseil d'État, les décisions contentieuses du conseil de préfecture doivent *toujours* être motivées, à peine de nullité. Si elles portent condamnation, par exemple, en matière de contraventions de grande voirie, elles doivent, sous la même peine, contenir les termes textuels et non le simple visa de la loi appliquée.

A qui appartient leur interprétation ?

580. En cas de doute sur le sens d'une décision rendue par un conseil de préfecture, la demande en interprétation doit être portée devant lui. Elle est introduite et jugée dans la même forme que les demandes ordinaires.

Quel nom portent-elles, et comment sont-elles mises à exécution ?

581. Les décisions du conseil de préfecture en matière contentieuse, comme ses délibérations en matière non contentieuse, reçoivent la qualification générique et commune d'*arrêtés*. Mais quoiqu'elles n'en portent pas le nom, les décisions contentieuses sont de véritables jugements, en ayant tous les caractères et les effets.

Les arrêtés contentieux du conseil de préfecture sont exécutoires par eux-mêmes, sans visa ni mandement des tribunaux judiciaires. Ils le sont sans avoir besoin d'être revêtus de la formule exécutoire; mais il n'y aurait pas nullité, si les expéditions portaient cette formule. L'apposition en est même expressément prescrite sur les expéditions exécutoires des arrêtés rendus en matière de comptabilité, aux termes de l'art. 434 du décret du 31 mai 1862. Ils sont susceptibles de conférer hypothèque judiciaire.

L'arrêté, avant d'être exécuté contre une partie, doit lui avoir été régulièrement signifié. La signification doit se faire par acte d'huissier, entre parties privées, ou d'une partie privée à l'administration. De l'administration aux parties privées, elle peut avoir lieu par le ministère d'un agent administratif, et même par simple lettre, d'après la jurisprudence du conseil d'Etat.

L'arrêté est exécutoire par toutes les voies de droit, même par les divers moyens d'exécution forcée qui sont énumérés au Code de procédure civile. Si des difficultés s'élèvent sur l'exécution, elles ne sont portées devant l'autorité judiciaire qu'autant que, par leur nature, elles sont de la compétence de cette autorité, comme cela a lieu pour les diverses espèces de saisies. C'est en ce sens seulement qu'il est vrai de dire que le conseil de préfecture ne connaît pas de l'exécution de ses arrêtés. Sauf les exceptions de ce genre, il est tout aussi compétent pour les questions nées de ses arrêtés que le sont les tribunaux judiciaires pour les questions nées de leurs jugements.

§ 5.

Des voies de recours contre les décisions des conseils de préfecture en matière contentieuse.

SOMMAIRE.

582. Opposition.
583. Appel.
584. Tierce-opposition.
585. Exclusion de toute autre voie de recours, en règle générale.

582. Lorsque le conseil de préfecture a statué par défaut, son arrêté est susceptible d'opposition. C'est devant lui-même que l'opposition doit être portée. Elle est recevable jusqu'à l'exécution et produit un effet suspensif, conformément aux règles du droit commun, dont aucun texte n'empêche, sur ces deux points, l'application aux matières administratives. Quelles sont les règles de l'opposition ?

583. L'appel n'est pas recevable contre les arrêtés par défaut. Il l'est contre tout arrêté contradictoire, définitif ou préjugeant le fond, s'il s'agit d'un avant-dire-droit. Quelles sont celles de l'appel ?

L'appel est porté devant le conseil d'Etat, en toute autre matière que la comptabilité; devant la cour des comptes, en matière de comptabilité.

L'appel au conseil d'Etat est désigné sous le nom de *pourvoi*. Aux termes de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806, il doit être formé, sous peine de déchéance, dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté attaqué. La notification ne fait courir le délai qu'autant qu'elle a eu lieu conformément à ce que nous avons dit n° 581. En règle générale, l'appel au conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné : dérogation au droit commun, qui résulte expressément de l'art. 3 du décret précité, et qui est fondée sur ce que les affaires administratives sont toujours réputées urgentes.

L'appel à la cour des comptes doit également être formé dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté attaqué. La notification n'a lieu par acte d'huissier qu'à défaut de notification administrative. Telles sont les dispositions des art. 534 et 535 du décret du 31 mai 1862. Ni ces articles ni aucun autre ne dérogeant ici au droit commun, nous concluons que l'appel à la cour des comptes aura un effet suspensif.

Il résulte de ce qui précède que tout arrêté d'un conseil de préfecture, qui est à la fois contradictoire et définitif, peut être attaqué par la voie de l'appel; en d'autres termes, que les conseils de préfecture ne statuent jamais en dernier ressort. La seule exception qui semble avoir été faite à cette règle générale, pour le cas

Digitized by Google

prévu par l'art. 6 de la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres, ne serait probablement pas admise par le conseil d'État, ainsi que nous l'avons dit n° 537.

Quelles sont celles de la tierce-opposition ?

584. La voie de la tierce-opposition est ouverte, contre un arrêté de conseil de préfecture, en faveur de celui qui n'a été ni appelé ni entendu lorsque cet arrêté a été rendu. La tierce-opposition doit être portée devant le conseil de préfecture duquel est émanée la décision attaquée. Conformément au droit commun, elle est recevable durant trente ans à partir du jour où l'arrêté aura été connu de la partie à laquelle il préjudicie. Elle est introduite, instruite et jugée comme toute autre demande.

Quelque autre voie de recours est-elle admise ?

585. La prise à partie n'est point permise contre un conseil de préfecture ou contre quelqu'un de ses membres, les règles particulières à cette voie de recours étant incompatibles avec le caractère et les formes des matières administratives.

Les arrêtés des conseils de préfecture n'étant jamais qu'en premier ressort, sauf une seule exception fort douteuse, le pourvoi en cassation au conseil d'État se confond, à leur égard, avec le recours par voie d'appel à ce conseil. Par la même raison, la requête civile n'est pas ouverte contre eux, ce genre de recours n'étant donné que contre les décisions en dernier ressort.

§ 6.

Des procédures spéciales.

SOMMAIRE.

586. Observations communes à toutes les procédures spéciales.
587. Procédure spéciale en matière de contributions directes.
588. En matière de travaux publics.
589. En matière de grande voirie.
590. En matière de contraventions analogues à celles de grande voirie.
591. En matière de police du roulage.
592. En matière d'élections.

Qu'entend-on par procédures spéciales?

586. Les règles générales que nous venons d'exposer dans les trois paragraphes précédents forment la procédure ordinaire et de droit commun devant les conseils de préfecture. Dans certains cas particuliers, ces règles reçoivent des modifications plus ou moins nombreuses. Tel est l'objet des procédures spéciales, dont nous nous bornerons à présenter les principales, en n'indiquant que les points par où elles diffèrent de la procédure ordinaire.

Quelle est la procédure spéciale en matière de contributions directes ?

587. La procédure à suivre devant les conseils de préfecture pour les réclamations relatives aux contributions directes est réglée par les art. 28, 29 et 30 de la loi du 21 avril 1832. Nous examinerons

séparément les dispositions de ces articles par rapport aux demandes en décharge ou réduction, en mutation de cote et en réintégration au rôle. Mais, pour les unes et les autres, il est indispensable de savoir comment s'opère la perception. Le rôle nominatif est dressé par l'administration des contributions directes, rendu exécutoire par le préfet, publié dans chaque commune. Les cotes sont exigibles par douzième ; le recouvrement en est fait par le percepteur. Après ces notions préliminaires, nous passons immédiatement à l'examen annoncé.

Pour les demandes en décharge ou réduction ?

1° *Demandes en décharge ou réduction.* — A leur égard, les modifications aux règles ordinaires concernent la réclamation, l'instruction, la décision et le recours au conseil d'État.

La réclamation n'est pas assujettie au droit de timbre et peut, par conséquent, être écrite sur papier libre, lorsqu'elle a pour objet une cote moindre de trente francs, quel que soit d'ailleurs le chiffre de la réclamation elle-même. La demande est adressée au préfet ou au sous-préfet. Le contribuable doit y joindre la quittance des termes, c'est-à-dire des douzièmes échus de sa cotisation, sans pouvoir, sous prétexte de réclamation, différer le paiement des termes qui viendront à échoir pendant le cours de l'instruction. La demande doit être formée dans les trois premiers mois de la *publication des rôles*, en vertu de l'art. 8 de la loi du 4 août 1844, qui a ainsi précisé le sens des mots *émission des rôles*, qui se trouvaient dans l'art. 28 de la loi du 21 avril 1832.

La pétition est renvoyée au contrôleur des contributions directes, qui vérifie les faits et donne son avis après avoir pris celui des répartiteurs, lorsqu'il s'agit de contributions de répartition. Le contrôleur envoie le tout au directeur des contributions directes. Si le directeur est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fait son rapport, qui est transmis au conseil de préfecture. Dans le cas contraire, le directeur exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture, et invite le réclamant à en prendre communication et à faire connaître, dans les dix jours, s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à la vérification par voie d'experts. Si l'expertise est demandée, elle ne peut être refusée par l'administration. Les deux experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le réclamant, et il est procédé à la vérification dans les formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII. D'après cet arrêté, le contrôleur assiste à la vérification, rédige un procès-verbal des dires des experts et y joint son avis. Le sous-préfet, après avoir donné lui-même son avis, envoie le tout au préfet.

La décision définitive du conseil de préfecture doit être rendue dans les trois mois qui suivent la réclamation.

Le recours contre l'arrêté n'est soumis qu'au droit de timbre. Il peut être formé sans le ministère d'un avocat au conseil d'Etat. Il

Digitized by Google

est alors transmis au gouvernement par l'intermédiaire du préfet, sans frais; mais comme il doit toujours, sous peine de déchéance, être déposé au secrétariat général du conseil d'Etat dans les trois mois de la notification de l'arrêté, le ministère d'un avocat sera plus sûr à employer, toutes les fois que la réclamation présentera un intérêt de quelque importance.

Pour les demandes en mutation de cote?

2° *Demandes en mutation de cote.* — Dans tous les cas où les demandes en mutation de cote doivent être portées devant le conseil de préfecture, c'est-à-dire en matière de contribution foncière et de contribution des portes et fenêtres, la procédure est exactement la même que pour les demandes en décharge ou réduction. aux termes formels de l'art. 2 de l'arrêté du 24 floréal an VIII.

Pour les demandes en réintégration au rôle?

3° *Demandes en réintégration au rôle.* — A leur égard, le délai de la réclamation est le même que pour les demandes en décharge ou réduction, en vertu d'une disposition expresse de la loi. La procédure est aussi la même, quoique la loi ne s'en explique pas formellement, mais seulement dans la mesure que comporte la différence de nature des deux genres de demandes.

Pour les réclamations contre le classement cadastral?

Quant aux réclamations contre le classement cadastral, il résulte de l'art. 9 de l'ordonnance du 3 octobre 1821 qu'elles doivent être formées dans les six mois qui suivent la mise en recouvrement du premier rôle cadastral. Passé ce délai, aucune réclamation ne peut être admise qu'autant qu'elle porte sur des causes postérieures et étrangères au classement. Les formes de l'instruction sont les mêmes que pour les demandes en réduction, sauf qu'aux termes de l'art. 87 du règlement du 15 mars 1827, le délai donné au réclamant pour requérir l'expertise est de vingt jours au lieu de dix.

Quelle est la procédure spéciale en matière de travaux publics?

588. En matière de travaux publics, la seule classe de réclamations qui donne lieu à une procédure particulière est celle des demandes en indemnité. Les règles à suivre, dans ce cas, résultent des art. 56 et 57 de la loi du 16 septembre 1807.

L'évaluation de l'indemnité se fait au moyen d'une expertise. Les experts sont nommés, pour les travaux de grande voirie, l'un par le propriétaire, l'autre par le préfet; et le tiers expert, s'il en est besoin, est de droit l'ingénieur en chef du département. Lorsqu'il y a des concessionnaires ou entrepreneurs, un expert est nommé par le propriétaire, un par le concessionnaire ou entrepreneur, et le tiers expert par le préfet. Quant aux travaux des villes, un expert est nommé par le propriétaire, un par le maire de la ville ou de l'arrondissement pour Paris et pour Lyon, et le tiers expert par le préfet. Le contrôleur et le directeur des contributions directes donnent leur avis sur le procès-verbal d'expertise, qui est soumis, par le préfet, à la délibération du conseil de préfecture. Le préfet peut, dans tous les cas, avant de saisir le conseil de préfecture, faire faire une nouvelle expertise.

Ces règles ont été modifiées relativement aux chemins vicinaux par la loi du 21 mai 1836. Aux termes de l'art. 17 de cette loi, si l'indemnité ne peut être fixée à l'amiable, elle est réglée par le conseil de préfecture, sur le rapport d'experts nommés l'un par le sous-préfet, et l'autre par le propriétaire. En cas de discord, le tiers expert est nommé par le conseil de préfecture. Il résulte de cette disposition que, pour les chemins vicinaux, la nomination des experts se fait autrement que pour les autres genres de travaux, que le contrôleur et le directeur des contributions directes n'ont point à donner d'avis, et que le préfet n'a pas la faculté de faire faire une nouvelle expertise.

Quelle est-elle pour les travaux relatifs aux chemins vicinaux?

589. En vertu de diverses lois, notamment de celles du 29 floréal an X et du 23 mars 1842, les contraventions en matière de grande voirie sont constatées concurremment par les maires et adjoints, les commissaires de police et les gardes champêtres; par les ingénieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, piqueurs, cantonniers chefs et cantonniers; par les agents de la navigation; par les employés des contributions indirectes ou des octrois, et par la gendarmerie. Ceux de ces agents qui n'auraient pas prêté serment en justice le prêtent à cet effet devant le préfet.

Quelle est la procédure spéciale en matière de grande voirie?

Les procès-verbaux, lorsqu'ils ont été dressés par des agents dont les actes sont soumis à la formalité de l'affirmation, doivent être affirmés, dans les trois jours, devant le juge de paix ou le maire, soit du lieu de la contravention, soit de la résidence du rédacteur. Ils ne font foi en justice que jusqu'à preuve contraire, conformément à la règle générale écrite dans l'art. 154 du Code d'instruction criminelle.

Ils sont adressés au sous-préfet qui les transmet, par l'intermédiaire du préfet, au conseil de préfecture.

L'arrêté du conseil de préfecture est exécutoire par toutes les voies de droit, et emporte hypothèque.

590. Les règles qui font l'objet du numéro précédent s'appliquent en totalité aux matières assimilées à la grande voirie quant à la police et à la juridiction, c'est-à-dire aux contraventions concernant les travaux des digues ou de desséchement des marais, les carrières soumises à des règlements spéciaux et l'établissement thermal de Baréges. Elles s'appliquent, pour ce qui touche à la décision, aux matières assimilées à la grande voirie quant à la juridiction, c'est-à-dire aux contraventions concernant les servitudes défensives. Les contraventions, dans ce cas, sont constatées par les gardes du génie, dont les procès-verbaux font foi jusqu'à inscription de faux. Enfin, les règles précitées s'appliquent, mais seulement pour le mode de constatation, aux matières qui ont été assimilées sous ce rapport à la grande voirie, tout en étant dévolues à la juridiction judiciaire, c'est-à-dire aux contraventions concernant les mines et minières, ainsi

Quelle est la procédure spéciale pour les matières assimilées à la grande voirie?

Digitized by Google

que les carrières non soumises à des règlements spéciaux. Nous ferons remarquer que pour les mines et minières, et pour les carrières exploitées par galeries souterraines, le droit de constater les contraventions est exercé par les ingénieurs des mines et les gardes-mines concurremment avec les divers officiers préposés à cet effet pour la grande voirie. C'est ce qui résulte de la surveillance générale conférée en ces matières, au corps des mines, par les art. 47 et 82 de la loi du 21 avril 1810.

Quelle est la procédure spéciale en matière de police du roulage?

591. Les art. 15, 18 et 22 de la loi du 30 mai 1851 reproduisent, relativement aux contraventions de la police du roulage, les dispositions principales des lois concernant les contraventions aux règlements de grande voirie, en ce qui touche les agents chargés de la constatation, la foi due à leurs procès-verbaux et l'affirmation à laquelle ces procès-verbaux sont assujettis. Les articles précités font néanmoins quelques additions ou rectifications. C'est ainsi que les agents voyers et autres employés du service des chemins vicinaux de grande communication, les agents forestiers, les préposés des douanes et les employés des poids et mesures, ayant droit de verbaliser, sont ajoutés à la liste des agents chargés de la constatation. C'est ainsi encore que les procès-verbaux dressés par les maires et adjoints, les commissaires et agents assermentés de police, les ingénieurs des ponts et chaussées, les officiers et les sous-officiers de la gendarmerie sont expressément dispensés de la formalité de l'affirmation.

En outre, l'art. 19 prescrit que les procès-verbaux soient enregistrés en débet dans les trois jours de leur date ou de leur affirmation, à peine de nullité. L'art. 23, fixant les délais omis par la législation de la grande voirie, ordonne que le procès-verbal soit adressé, dans les deux jours de l'enregistrement, au sous-préfet de l'arrondissement, et que le sous-préfet le transmette au préfet, dans les deux jours de sa réception.

Les art. 23, 24 et 25 règlent la procédure à suivre devant le conseil de préfecture. Copie du procès-verbal, ainsi que l'affirmation quand elle est prescrite, est notifiée avec citation, par la voie administrative, au domicile du propriétaire, tel qu'il est indiqué sur la plaque (1), ou tel qu'il a été déclaré par le contrevenant, et, quand il y a lieu, à celui du conducteur. Cette notification a lieu dans le mois de l'enregistrement, à peine de déchéance. Le délai est étendu à deux mois lorsque le contrevenant n'est pas domicilié dans le département où la contravention a été constatée; il est étendu à un an lorsque le domicile du contrevenant n'a pu être constaté au moment

(1) Aux termes de l'art. 3 de la loi du 30 mai 1851, toute voiture circulant sur les routes nationales, départementales et chemins vicinaux de grande communication, doit, sauf certaines exceptions, être munie d'une plaque indiquant notamment le nom et le domicile du propriétaire.

du procès-verbal. Si le domicile du conducteur est resté inconnu, toute notification qui lui est faite au domicile du propriétaire est valable. Le prévenu est tenu de produire, dans le délai de trente jours, ses moyens de défense devant le conseil de préfecture. Ce délai court à compter de la date de la notification du procès-verbal; mention en est faite dans ladite notification. A l'expiration du délai fixé, le conseil de préfecture prononce, lors même que les moyens de défense n'auraient pas été produits. Son arrêté est notifié au contrevenant dans la forme administrative, dix jours au moins avant toute exécution. Si la condamnation a été prononcée par défaut, la notification faite au domicile énoncé sur la plaque est valable. L'opposition à l'arrêté rendu par défaut devra être formée dans le délai de quarante jours, à compter de la date de la notification. Le recours au conseil d'Etat contre l'arrêté du conseil de préfecture peut avoir lieu par simple mémoire déposé au secrétariat général de la préfecture, ou à la sous-préfecture, et sans l'intervention d'un avocat au conseil d'Etat. Il sera délivré au déposant récépissé du mémoire, qui devra être immédiatement transmis par le préfet. Si le recours est formé au nom de l'administration, il devra l'être dans les trois mois de la date de l'arrêté, sans qu'aucune notification soit nécessaire de la part du prévenu.

Enfin, les art. 26 et 27, résolvant deux questions laissées indécises par la législation de la grande voirie, fixent ainsi qu'il suit la prescription de l'action et celle de la peine, à raison des contraventions à la police du roulage, lorsque ces contraventions sont de la compétence des conseils de préfecture. L'instance est périmée par six mois, à compter de la date du dernier acte des poursuites, et l'action publique est éteinte, à moins de fausses indications sur la plaque, ou de fausse déclaration en cas d'absence de plaque. Les amendes se prescrivent par une année à compter de la date de l'arrêté du conseil de préfecture, ou à compter de la décision du conseil d'Etat, si le pourvoi a eu lieu. En cas de fausses indications sur la plaque, ou de fausses déclarations de nom et de domicile, la prescription n'est acquise qu'après cinq années.

Les dispositions que nous venons de retracer forment un Code complet de procédure administrative, en matière de contraventions à la police du roulage. Elles ne laissent point de place à l'arbitraire, et concilient les garanties dues au prévenu avec la nécessité d'une prompte et sûre répression. Double motif qui rendrait désirable leur extension aux contraventions concernant la grande voirie et les objets qui y sont assimilés; mais, en l'absence d'un texte précis à cet égard, c'est à la jurisprudence du conseil d'Etat qu'il appartient de fixer dans quelle mesure cette application par analogie peut ou doit avoir lieu.

592. Nous avons indiqué sous les n°s 560, 561 et 562 comment et

Quelle est la procédure spéciale en ma-

tière d'élections politiques pour les réclamations d'ordre public contre les listes électorales ou contre la régularité des élections départementales ou municipales ?

dans quels délais le conseil de préfecture doit être saisi des diverses réclamations qu'il est appelé à juger en matière d'élections politiques. Nous ne nous occuperons ici que des règles concernant sa décision et le recours dont elle est passible au conseil d'Etat.

Le conseil de préfecture statue dans les trois jours sur la réclamation formée par le préfet, dans l'intérêt de la loi, contre les listes électorales, et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites. Il statue dans le mois sur les réclamations du même genre contre la régularité des élections départementales. Quant aux élections municipales, la loi de 1855, à la différence de celle de 1831 qui portait aussi le délai d'un mois, ne lui prescrit aucun terme de rigueur pour prononcer sur la demande du préfet. Dans ces diverses circonstances, le préfet poursuivant lui-même la nullité, nous pensons qu'il devra s'abstenir de siéger comme juge. Nous pensons aussi, quoique la loi ne s'en explique qu'à l'égard des élections municipales, qu'il pourra, dans tous les cas, se pourvoir au conseil d'Etat contre la décision du conseil de préfecture, et que ce pourvoi sera instruit et jugé dans la forme contentieuse.

Quelle est-elle pour les réclamations d'ordre privé contre la régularité des élections départementales ?

Quant aux réclamations formées, dans l'intérêt privé, contre la régularité des élections départementales, aux termes des art. 51, 53 et 54 de la loi du 22 juin 1833, le conseil de préfecture doit statuer sur la demande dans le délai d'un mois à compter de sa réception à la préfecture. Le recours au conseil d'Etat est exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais. Il est suspensif lorsqu'il est exercé par le conseiller élu.

Quelle est-elle pour les réclamations d'ordre privé contre la régularité des élections municipales ?

Le conseil de préfecture, aux termes de l'art. 52 de la loi du 21 mars 1831, devait pareillement statuer dans le délai d'un mois sur les réclamations d'ordre privé contre la régularité des élections municipales; mais le point de départ du délai était le récépissé délivré au secrétariat de la mairie au lieu de la réception à la préfecture. La loi, n'ayant pas réservé dans ce cas le recours au conseil d'Etat, n'avait pas à en régler les formes; mais la jurisprudence du conseil d'Etat ayant admis, nonobstant ce silence, la légalité du recours, lui avait appliqué par analogie toutes les dispositions concernant celui formé en matière d'élections départementales.

Aujourd'hui, d'après l'art. 45 de la loi du 5 mai 1855, c'est aussi dans le délai d'un mois que le conseil de préfecture doit prononcer; mais ce délai court, comme pour les élections départementales, à partir de la réception des pièces à la préfecture. Le recours au conseil d'Etat est formellement réservé et doit être jugé sans frais; mais il conserve son caractère ordinaire de n'être point suspensif, lors même qu'il serait exercé par le conseiller élu, la loi ne contenant à cet égard aucune dérogation au droit commun. En vertu d'une disposition expresse, le défaut de décision du conseil de préfecture dans le délai prescrit équivaut au rejet de la réclamation, et

Digitized by Google

les réclamants peuvent dès lors se pourvoir au conseil d'Etat. Enfin, tandis qu'en cas d'annulation, l'art. 52 de la loi de 1831 prescrivait de convoquer l'assemblée des électeurs dans le délai de quinze jours, l'art. 48 de celle de 1855 accorde à cet effet un délai de trois mois.

Quelle est-elle en matière d'élections de prud'hommes?

Relativement aux élections de prud'hommes, le conseil de préfecture n'est astreint à aucun délai pour statuer sur les réclamations qui ont pour objet l'irrégularité de la confection des listes. Il doit, en vertu de l'art. 8 du décret-loi du 27 mai 1848, prononcer dans le délai de huit jours sur celles formées contre les opérations électorales. Dans les deux cas, le recours contre sa décision sera ouvert par cela seul qu'il n'est pas expressément interdit. Il sera porté au conseil d'Etat par voie contentieuse, et nous pensons que l'analogie des matières doit lui faire appliquer la disposition de faveur établie pour les recours relatifs aux élections départementales et municipales, de pouvoir être jugé sans aucuns frais.

SECTION XVII.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE DE L'ALGÉRIE.

SOMMAIRE.

593. Origine de ces conseils.
594. Leur organisation.
595. Leurs attributions.
596. Conseils placés près des commandants du territoire militaire.

Par qui la juridiction administrative fut-elle d'abord exercée en Algérie?

593. Dans les premiers temps qui suivirent la conquête d'Alger par la France, la juridiction administrative contentieuse fut déférée au conseil d'administration établi près du gouverneur général. Aux termes de l'art. 54 de l'ordonnance royale du 10 août 1834, le conseil d'administration devait statuer sur toutes les matières dont la connaissance est, en France, dévolue aux conseils de préfecture. Cette disposition fut maintenue par l'art. 64 de l'ordonnance du 28 février 1841, et par l'article correspondant de celle du 26 septembre 1842. L'ordonnance du 15 avril 1845 conserva l'unité de tribunal administratif pour toute l'Algérie; mais institua, pour en remplir les fonctions, un conseil du contentieux, distinct et séparé du conseil supérieur d'administration. C'est à l'ordonnance du 1er septembre 1847 que remonte véritablement la première origine des conseils de préfecture en Algérie, sinon quant au nom, au moins quant au fond même de l'institution.

Quand furent créés les conseils de direction, et quelles étaient leurs attributions?

En vertu de l'art. 4 de cette ordonnance, il fut établi un conseil de direction dans chacune des trois provinces d'Alger, d'Oran et de Constantine. Les conseils de direction étaient appelés, en principe et sauf exception formelle, à connaître des matières qui sont

déférées, en France, aux conseils de préfecture, et dans la limite de la compétence de ces conseils.

Quand furent créés les conseils de préfecture de l'Algérie ?

Les conseils de direction furent remplacés par les conseils de préfecture, à partir de l'arrêté du pouvoir exécutif du 9 décembre 1848. Cet arrêté, ayant créé les trois départements de l'Algérie, institua dans chacun d'eux un préfet pour l'administration active et un conseil de préfecture pour le jugement du contentieux. Aux termes de son art. 13, ces conseils de préfecture devaient avoir les mêmes attributions qu'en France, et, en outre, celles qui avaient été précédemment conférées aux conseils de direction par la législation spéciale de l'Algérie. Le décret impérial du 27 octobre 1858 a expressément maintenu l'institution des conseils de préfecture de l'Algérie.

Comment sont-ils composés ?

594. D'après l'art. 9 du décret du 27 octobre 1858, le conseil de préfecture est composé de quatre membres pour le département d'Alger, et de trois membres pour chacun des deux autres départements. Lorsqu'un conseil de préfecture se trouve incomplet par suite de vacance, d'absence ou d'empêchement d'un de ses membres, le préfet désigne, pour le suppléer, un conseiller général ou un chef de bureau de la préfecture. Les conseillers de préfecture de l'Algérie sont nommés, et révoqués, s'il y a lieu, par décret impérial rendu sur la proposition du gouverneur général et sous le contre-seing du ministre de la guerre.

Quelles sont leurs attributions générales ?

595. En principe, les conseils de préfecture de l'Algérie ont les mêmes attributions que ceux de France, et les exercent de la même manière, c'est-à-dire, sauf recours au conseil d'État. Telle est la disposition expresse de l'art. 13 de l'arrêté du 9 décembre 1848. Mais cet article leur défère, en outre, toutes les attributions particulières qui résultent de la législation spéciale de l'Algérie.

Quelles sont leurs attributions particulières ?

Les principales de ces attributions, particulières aux conseils de préfecture de l'Algérie, sont les suivantes :

1° Ils sont appelés à procéder à la vérification des titres de propriété privée, dans les cas et dans les territoires déterminés par la législation spéciale de l'Algérie. Cette vérification avait été confiée au conseil du contentieux, par l'ordonnance royale du 21 juillet 1846. Elle fut expressément transportée au conseil de direction de chaque province par l'art. 5 de l'ordonnance du 1er septembre 1847. Les conseils de préfecture en sont aujourd'hui investis, en vertu des expressions générales de l'art. 13 de l'arrêté du 9 décembre 1848, qui leur donnent toutes les attributions précédemment conférées aux conseils de direction.

2° Aux termes de l'art. 14 du décret impérial du 20 janvier 1858, les conseils de préfecture de l'Algérie jugent et apurent définitivement, sauf recours à la cour des comptes, les comptes des receveurs municipaux des communes dont le revenu est inférieur à cinquante

Digitized by Google

mille francs, tandis que en France les conseils de préfecture n'exercent ce droit qu'à l'égard des communes dont le revenu n'excède pas trente mille francs.

3° En vertu du décret impérial du 24 mars 1858, les conseils de préfecture de l'Algérie connaissent indistinctement de toutes les oppositions formées à l'autorisation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes d'une classe quelconque, tandis que en France les conseils de préfecture ne statuent sur ces oppositions qu'autant qu'elles sont postérieures à l'acte même d'autorisation.

4° Le décret impérial du 28 mai 1862 a investi les conseils de préfecture de l'Algérie du droit de statuer sur les contestations qui pourraient s'élever entre les concessionnaires de forêts de chênes-lièges et l'administration. Cette attribution n'est pas susceptible d'application en France; mais elle peut être considérée comme une simple extension de la compétence conférée aux conseils de préfecture, par la loi du 28 pluviôse an VIII, en matière de ventes de biens de l'Etat.

Comment sont composés les conseils des affaires civiles?

596. Le commandant de chaque province de l'Algérie exerçant, dans le territoire militaire de la province, les attributions civiles qui sont dévolues au préfet dans le département, il était naturel de placer près de lui un conseil analogue au conseil de préfecture. C'est ce qu'a fait le décret du 27 octobre 1858. Aux termes de l'art. 14 de ce décret, il est institué près du commandement du territoire militaire un conseil des affaires civiles. Ce conseil est composé de quatre membres : un sous-intendant militaire à la désignation du commandant du territoire, le chef du service des domaines, le chef du service des contributions diverses, et un membre civil à la nomination du gouverneur général.

Quelles sont leurs attributions?

Le conseil des affaires civiles n'a pas d'attributions contentieuses qui lui soient propres. Il a un caractère purement consultatif. Le commandant du territoire militaire est tenu de le consulter dans tous les cas, contentieux ou non contentieux, où les préfets doivent prendre l'avis de leur conseil de préfecture. En d'autres termes, les commandants du territoire militaire statuent en conseil des affaires civiles sur les matières attribuées aux préfets en conseil de préfecture, ainsi que le prescrit formellement l'art. 15 du décret du 27 octobre 1858.

Digitized by Google

CHAPITRE II.

DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES MAIRES, DES SOUS-PRÉFETS, DES PRÉFETS ET DES MINISTRES.

SOMMAIRE.

597. Notions générales.
598. Division de ce chapitre.

Quels sont les caractères communs de la juridiction contentieuse des maires, des sous-préfets, des préfets et des ministres?

597. Les maires, les sous-préfets, les préfets, les ministres sont principalement préposés à l'action. Ils n'exercent la juridiction contentieuse qu'à titre secondaire et accessoire. Ce caractère subordonné qu'elle présente en leur personne explique pourquoi, en règle générale, elle comporte à leur égard autant de recours successifs qu'il y a de degrés hiérarchiques dans l'administration active. Par suite du même principe, les décisions contentieuses des ministres eux-mêmes ne sont jamais en dernier ressort et peuvent, dans tous les cas, être déférées à l'empereur en conseil d'État, leur autorité juridictionnelle devant remonter au chef de l'État, comme en descend leur autorité active.

598. L'objet de ce chapitre nous en trace la division. Nous traiterons, dans quatre sections distinctes, de la juridiction contentieuse des maires, de celle des sous-préfets, de celle des préfets, et, enfin, de celle des ministres.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES MAIRES.

SOMMAIRE.

599. Exemples de juridiction contentieuse des maires.
600. Procédure et voies de recours.

Quels sont les principaux cas de juridiction contentieuse des maires?

599. Le maire, qui a des attributions si nombreuses et si importantes dans l'ordre de l'administration active, n'est appelé que très-rarement à exercer les fonctions de juge du contentieux administratif. Plusieurs cas où elles lui étaient dévolues ont même été transportés à d'autres juridictions par l'effet de dispositions récentes.

C'est ainsi qu'aux termes des art. 35 et 36 de la loi du 21 mars 1831, le maire avait qualité pour statuer, après avoir pris l'avis d'une commission municipale et sauf recours au préfet en conseil de préfecture, sur les réclamations élevées contre les listes des électeurs communaux. Aujourd'hui, en vertu du décret réglementaire du 2 février 1852, de la loi du 7 juillet de la même année et de celle

du 5 mai 1855, les listes électorales sont communes à tous les genres d'élections politiques, et, d'après les art. 20 et 22 du décret organique du 2 février 1852, les réclamations sont jugées, sauf appel au juge de paix, non plus par le maire en commission municipale, mais par une commission municipale dont le maire fait partie. De même, aux termes de l'art. 38 du décret du 23 juin 1806, interprété par l'ordonnance du 22 novembre 1820, le maire était appelé à rendre une décision provisoire sur les contraventions à la police du roulage, la décision définitive restant toujours dévolue au conseil de préfecture. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 17 de la loi du 30 mai 1851, toutes celles d'entre les contraventions à la police du roulage, qui rentrent dans la compétence administrative sont directement déférées au conseil de préfecture. Enfin, d'après l'art. 28 du décret du 4 juillet 1806, la connaissance de toutes les difficultés qui pouvaient naître au sujet des courses de chevaux était réservée au maire du lieu pour le provisoire, et au préfet pour la décision définitive. Aujourd'hui, cette connaissance appartient à une commission nommée par le ministre de l'agriculture, et diversement composée suivant la nature des prix à disputer, mais dont le préfet est le plus souvent membre de droit et président.

Dans l'état actuel de la législation, les deux cas les plus usuels de juridiction contentieuse du maire sont les suivants :

1° Les contestations auxquelles peuvent donner lieu les indemnités dues par les officiers et fonctionnaires militaires *employés dans les cantonnements et rassemblements*, aux habitants qui leur auront fourni, par billet de logement, l'habitation en nature et les écuries nécessaires à leurs chevaux, nul officier ne devant être logé sans donner d'indemnité que lorsqu'il marche avec les troupes (règlement annexé à la loi des 23 mai 1792-18 janvier 1793, art. 26 et 52);

2° Les contestations entre les employés des contributions indirectes et les débitants de boissons spiritueuses, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente, mais seulement pour le provisoire, la décision définitive appartenant au préfet en conseil de préfecture (loi du 28 avril 1816, art. 49).

600. La procédure à suivre devant le maire, en matière contentieuse, est encore plus sommaire que celle prescrite devant le conseil de préfecture, tout en restant soumise aux mêmes règles en ce qu'elles ont d'essentiel.

Quelle est la procédure devant les maires?

Quant aux voies de recours, les règles sont aussi les mêmes, sauf pour l'appel. L'appel contre les arrêtés contentieux du maire est porté au préfet, avec recours ultérieur du préfet au ministre compétent et du ministre au conseil d'Etat. Nous devons faire, à ce sujet, trois observations importantes :

Quelles sont les voies de recours contre leurs décisions?

1° Le recours est porté au préfet et non au sous-préfet, ce der-

nier, à moins d'attribution expresse, n'ayant point d'autorité propre et n'étant qu'un agent de transmission. 2° Lorsque le maire n'est appelé à rendre qu'une décision provisoire, l'affaire doit toujours, et indépendamment de tout recours, être soumise au préfet pour qu'il y soit statué définitivement. 3° Aucun délai de rigueur n'est prescrit pour le recours du maire au préfet, non plus que pour celui du préfet au ministre; mais celui du ministre au conseil d'Etat devra être formé, sous peine de déchéance, dans les trois mois de la notification, conformément à la règle générale.

SECTION II.

DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES SOUS-PRÉFETS.

SOMMAIRE.

601. Exemples de juridiction contentieuse des sous-préfets.
602. Procédure et voies de recours.

Quels sont les principaux cas de juridiction contentieuse des sous-préfets ?

601. Le sous-préfet, n'étant en principe qu'un agent de transmission réciproque entre les maires et le préfet, n'est que fort rarement investi d'une autorité propre, surtout en matière contentieuse. Il est cependant quelques cas où il exerce une véritable juridiction. Les principaux d'entre ces cas sont les suivants :

1° Aux termes de l'art. 15 de l'arrêté du 8 prairial an XI, les contestations relatives au paiement de l'octroi de navigation intérieure sont portées devant le sous-préfet dans l'arrondissement duquel le bureau de perception est situé. En vertu de cette disposition le sous-préfet reste toujours investi de la connaissance des difficultés concernant *la perception* du droit de navigation intérieure, nonobstant l'art. 21 de la loi du 9 juillet 1836. Il résulte de ce dernier article que les contestations sur *le fond du droit* de navigation doivent être jugées par les tribunaux judiciaires; mais les difficultés sur le fond du droit, c'est-à-dire sur l'application des tarifs, sont essentiellement distinctes de celles soulevées par les opérations administratives de la perception. A l'égard de celles-ci, l'attribution faite au sous-préfet par l'arrêté du 8 prairial an XI n'a reçu aucune espèce d'atteinte;

2° D'après les art. 2 et 8 du décret du 15 octobre 1810, combinés avec l'art. 3 de l'ordonnance du 14 janvier 1815, c'est le sous-préfet qui délivre ou refuse la permission nécessaire pour la formation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, compris dans la troisième classe. Cette attribution, par sa nature, est purement administrative; mais le législateur l'a considérée comme contentieuse, puisque l'art. 8 du décret du 15 octobre 1810 ouvre dans ce cas, contre l'arrêté du sous-préfet, un recours contentieux au conseil de préfecture.

Nous ne rangeons pas au nombre des attributions contentieuses du sous-préfet le droit, qui lui est accordé par l'art. 3 de la loi du 29 floréal an X sur la grande voirie, d'ordonner par provision, et sauf le recours au préfet, toutes les mesures nécessaires pour la réparation des dommages causés par la contravention dont le procès-verbal lui est adressé. Ici, en effet, comme dans le cas relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, la décision, par sa nature, n'est qu'administrative; et, à la différence de ce qui a lieu dans le cas précité, rien n'indique que le législateur l'ait autrement considérée.

602. Relativement à la procédure, nous nous bornons à renvoyer pour le sous-préfet à ce que nous avons dit pour le maire, n° 600.

Quelle est la procédure devant les sous-préfets?

Quant aux voies de recours, ce renvoi suffit aussi en ce qui concerne l'opposition et la tierce-opposition. L'appel est porté au préfet avec recours ultérieurs au ministre compétent d'abord, et ensuite au conseil d'État. Sur ces recours successifs, nous n'aurions qu'à reproduire ce que nous avons exposé au numéro précité; mais nous devons placer ici une observation spéciale au sous-préfet. L'appel contre ses arrêtés rendus en matière contentieuse n'est déféré au préfet qu'autant que les lois n'en ont pas autrement ordonné. C'est ainsi qu'en matière d'autorisation d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, le recours contre l'arrêté du sous-préfet est porté au conseil de préfecture, en vertu de l'art. 8 du décret du 15 octobre 1810. C'est ainsi encore qu'en matière d'octroi de navigation intérieure, le recours contre l'arrêté du sous-préfet est également porté au conseil de préfecture, d'après l'art. 15 de l'arrêté du 8 prairial an XI, combiné avec l'art. 4 de la loi du 30 floréal an X. Il est bien vrai que l'arrêté de l'an XI défère ce recours au préfet en conseil de préfecture, et non au conseil de préfecture; mais la loi du 30 floréal an X, à laquelle l'arrêté se réfère expressément et qu'il ne pouvait d'ailleurs ni abroger ni modifier dans ses dispositions essentielles, investissant formellement le conseil de préfecture, c'est dans le sens de cette loi que l'arrêté doit être interprété, comme nous l'avons déjà dit, n°s 379 et 402.

Quelles sont les voies de recours contre leurs décisions?

SECTION III.

DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES PRÉFETS.

SOMMAIRE.

603. Observations générales.
604. Principaux cas de juridiction contentieuse du préfet seul.
605. Principaux cas de juridiction contentieuse du préfet en conseil de préfecture.
606. Effet du décret du 25 mars 1852.

Digitized by Google

607. Procédure.
608. Voies de recours.

Quelles sont les diverses manières dont les préfets exercent la juridiction contentieuse?

603. Le préfet exerce la juridiction contentieuse, soit lorsqu'il est saisi des recours formés contre les décisions contentieuses des sous-préfets et des maires, soit directement et en vertu de diverses dispositions législatives ou réglementaires. Il remplit l'office de juge, comme celui d'administrateur, tantôt seul, tantôt en conseil de préfecture.

Quels sont les principaux cas où ils l'exercent seuls?

604. Les principaux cas où le préfet est appelé à statuer seul, en matière contentieuse administrative, sont les suivants :

1° Aux termes de l'art. 64 de la loi du 21 avril 1810, en cas de concurrence entre plusieurs maîtres de forges, pour l'exploitation du minerai de fer d'alluvion dans un même fonds, le préfet détermine, sur l'avis de l'ingénieur des mines, les proportions dans lesquelles chacun d'eux pourra exploiter, sauf le recours au conseil d'Etat. Le préfet règle de même, et par conséquent sauf le recours précité, les proportions dans lesquelles chaque maître de forges aura droit à l'achat du minerai, s'il est exploité par le propriétaire.

2° D'après l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810, combiné avec le n° 8 du tableau annexé à l'art. 2 du décret du 25 mars 1852, le préfet statue, sauf recours au conseil d'Etat de la part du postulant, sur les demandes d'autorisation d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes des deux premières classes. Cette attribution du préfet est plutôt de pure administration que de juridiction contentieuse; mais la nature du recours accordé prouve que le législateur a voulu lui conférer le caractère contentieux.

3° En vertu des dispositions de l'art. 7 de la loi du 27 avril 1838, lorsqu'une concession de mines appartiendra à plusieurs personnes ou à une société, les concessionnaires ou la société devront, quand ils en seront requis par le préfet, justifier qu'il est pourvu, par une convention spéciale, à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et coordonnés dans un intérêt commun. Faute par les concessionnaires d'avoir fait, dans le délai qui leur aura été assigné, ladite justification ou d'exécuter les clauses de leurs conventions qui auraient pour objet d'assurer l'unité de la concession, la suspension de tout ou de partie des travaux pourra être prononcée par un arrêté du préfet, sauf recours au ministre, et, s'il y a lieu, au conseil d'Etat, par la voie contentieuse.

4° L'art. 8 de la loi précitée du 27 avril 1838 porte que tout puits, toute galerie ou tout autre travail d'exploitation ouvert en contravention aux lois ou aux règlements sur les mines, pourront aussi être interdits par arrêté du préfet, sauf les mêmes recours que dans le cas précédent.

5° D'après les art. 7 et 11 de la loi du 17 juin 1840, toute exploitation ou fabrication de sel marin et toute exploitation d'établis-

sements de produits chimiques dans lesquels il se produit en même temps du sel marin, peuvent, si l'entreprise a eu lieu avant l'accomplissement des formalités prescrites, être frappées d'interdiction par arrêtés du préfet, sauf les recours de droit, mais avec exécution provisoire nonobstant ce recours.

6° Suivant l'art. 76 de la loi du 30 avril 1806, les moulins situés à l'extrême frontière peuvent être frappés d'interdiction par arrêtés du préfet, lorsqu'il est justifié qu'ils servent à la contrebande des grains et farines, le tout sauf le pourvoi au conseil d'Etat.

7° Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance du 11 juin 1817, à défaut de paiement du prix des biens vendus au nom de l'Etat, la déchéance est prononcée par le préfet sur la demande des préposés de l'administration des domaines, et les arrêtés de déchéance ne peuvent être mis à exécution qu'après avoir reçu l'approbation du ministre des finances.

Nous n'avons compris dans cette énumération ni le droit, dévolu au préfet par l'art. 28 du décret du 4 juillet 1806, de statuer définitivement sur les contestations relatives aux courses de chevaux, parce que ce droit appartient aujourd'hui à une commission spéciale; ni la connaissance des contestations entre les agents du gouvernement et les fournisseurs, sur lesquelles l'arrêté du 19 thermidor an IX appelait le préfet à prononcer, parce que cette attribution, concernant seulement les fournitures faites aux régies intéressées, établies pour le compte du gouvernement, a dû disparaître avec l'emploi de ce mode d'administration; ni la mission donnée au préfet par l'art. 2 de la loi du 20 mars 1813, de résoudre, sauf pourvoi au conseil d'Etat, les difficultés entre les municipalités et l'administration des domaines, au sujet de la cession des biens communaux à la caisse d'amortissement, parce que ce fut là une mission essentiellement transitoire, l'art. 15 de la loi du 28 avril 1816 ayant rapporté, en ce point, celle du 20 mars 1813, et ordonné que les biens des communes non encore vendus seraient remis à leur disposition.

605. Les principaux cas où, en matière contentieuse administrative, le préfet est appelé à statuer en conseil de préfecture sont les suivants :

Quels sont les principaux cas où ils l'exercent en conseil de préfecture ?

1° Les contestations sur l'administration ou la perception des octrois en régie intéressée, entre les communes et les régisseurs de ces établissements, ainsi que celles entre les communes et les fermiers des octrois, sur le sens des clauses des baux; sauf, dans les deux cas, le recours au conseil d'Etat (décret du 17 mai 1809, article 136);

2° La décision définitive à rendre sur les contestations entre les employés des contributions indirectes et les débitants de boissons

spiritueuses, relativement à l'exactitude de la déclaration du prix de vente (loi du 28 avril 1816, art. 49);

3° Les contestations entre l'administration des contributions indirectes et les débitants de boissons spiritueuses, sur l'équivalent du droit de détail, à payer, soit par abonnement individuel, soit au moyen d'un abonnement collectif, devant être réparti entre tous les redevables d'une commune, sauf, dans les deux cas, le recours au conseil d'État (loi du 28 avril 1816, art. 70 et 78).

Au sujet de ces trois ordres de cas, nous devons faire remarquer que l'art. 14 du projet de loi sur les conseils de préfecture, tel qu'il avait été adopté par la commission de l'Assemblée législative en 1851, les retirait formellement au préfet en conseil de préfecture pour en transporter la connaissance au conseil de préfecture. Mais la rédaction du conseil d'État ne contenait rien de pareil, et, d'ailleurs, on sait que l'Assemblée législative fut dissoute avant même d'avoir pu discuter le projet dont il s'agit. En conséquence, c'est le préfet en conseil de préfecture qui continue à statuer sur les diverses contestations que nous avons mentionnées.

Antérieurement à l'établissement du suffrage universel, le préfet, en conseil de préfecture, était appelé à prononcer, sauf recours devant la cour d'appel, sur les réclamations formées contre les listes électorales pour l'élection des députés et pour celle des conseillers généraux de département ou des conseillers d'arrondissement, en vertu des art. 22, 27 et 33 de la loi du 19 avril 1831, et de l'art. 31 de celle du 22 juin 1833. C'était aussi le préfet, en conseil de préfecture, qui jugeait les recours formés contre les décisions du maire en commission municipale, sur les réclamations relatives aux listes d'électeurs communaux, aux termes de l'art. 36 de la loi du 21 mars 1831. En toutes ces matières, l'attribution du préfet, en conseil de préfecture, a cessé d'exister, et aujourd'hui, d'après les art. 20 et 22 du décret organique du 2 février 1852, les réclamations contre les listes électorales, désormais communes à tous les degrés d'élections politiques, sont jugées par une commission municipale, sauf recours au juge de paix.

Le décret du 25 mars 1852 a-t-il modifié les attributions consultatives des conseils de préfecture en matière contentieuse?

606. Le décret du 25 mars 1852 n'a ni directement ni indirectement atteint aucune des attributions consultatives du conseil de préfecture, en matière contentieuse. Par conséquent, tous les cas de juridiction où le préfet devait statuer en conseil de préfecture sont encore soumis à la même condition. Sous ce rapport, le décret précité n'a pas fait de changement à la législation antérieure.

Quelle est la procédure devant les préfets?

607. La procédure à suivre devant le préfet présente la même absence de règles précises et les mêmes caractères sommaires que celle usitée devant le maire ou le sous-préfet. Il importe seulement de remarquer qu'en vertu de la jurisprudence du conseil d'État, le préfet doit, sous peine de nullité, constater, dans le préambule

même de son arrêté, que l'avis du conseil de préfecture a été entendu, toutes les fois que les lois lui prescrivent de statuer en conseil de préfecture.

608. Parmi les voies de recours, l'opposition et la tierce-opposition sont régies par les principes déjà exposés pour le maire et le sous-préfet. Quelles sont les voies de recours contre leurs décisions ?

L'appel contre les arrêtés contentieux du préfet, tantôt doit être directement porté au conseil d'État, tantôt peut, au choix de la partie, ou être déféré au ministre compétent, ou être immédiatement soumis au conseil d'État; tantôt, enfin, doit d'abord passer par l'examen du ministre. Le conseil d'Etat doit être directement saisi de l'appel, toutes les fois que les textes législatifs ou réglementaires, comme on l'a vu dans plusieurs des exemples cités, portent formellement que le préfet prononce, ou seul, ou en conseil de préfecture, *sauf recours au conseil d'État*. La partie peut, à son choix, en saisir le ministre ou le conseil d'Etat, lorsque, en l'absence de la réserve précitée, le recours est fondé sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir. Dans toute autre circonstance, l'appel directement porté au conseil d'Etat serait non recevable, et il faut d'abord s'adresser au ministre, supérieur hiérarchique du préfet, sauf recours ultérieur au conseil d'Etat contre la décision du ministre. Lorsque l'appel est porté facultativement ou nécessairement au conseil d'Etat, il doit être formé, sous peine de déchéance, dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté. Lorsqu'il est déféré au ministre, il n'est assujetti à aucun délai de rigueur; sauf, toutefois, l'application, toujours sous-entendue en matière contentieuse, du plus long terme de déchéance, c'est-à-dire du délai de trente ans, conformément à ce que nous avons dit n° 362.

SECTION IV.

DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES MINISTRES.

SOMMAIRE.

609. Caractères généraux de la juridiction contentieuse des ministres.
610. Juridiction sur appel.
611. Juridiction directe.
612. Pensions civiles ou militaires.
613. Liquidation de la dette publique et déchéances.
614. Marchés de fournitures.
615. Procédure.
616. Voies de recours.

609. La juridiction contentieuse des ministres, bien qu'elle ne soit exercée qu'accessoirement à leurs fonctions d'administration active, comme pour les préfets, les sous-préfets et les maires, pré- Quels sont les caractères généraux de la juridiction contentieuse des ministres ?

sente cependant beaucoup plus d'étendue et d'importance que celle dévolue à ces trois classes de fonctionnaires. En effet, chaque ministre, dans les limites de son département ministériel, est, ainsi que nous l'avons démontré n° 364, le juge ordinaire et de droit commun, en matière contentieuse administrative. C'est donc devant lui qu'à défaut d'un texte précis, doivent être portées les contestations qui n'ont pas été expressément déférées à quelque autre tribunal administratif.

En matière contentieuse, les ministres ne statuent jamais en dernier ressort, conformément à la règle générale énoncée au début de ce chapitre; mais ils jugent, tantôt en appel, tantôt directement et en première instance.

Dans quels cas les ministres sont-ils juges d'appel ?

610. Chaque ministre juge, en appel, les recours formés devant lui contre les décisions contentieuses des préfets, dans tous les cas où ces recours doivent ou peuvent lui être soumis, avant d'aboutir au conseil d'Etat.

Dans quels cas les ministres sont-ils juges de première instance ?

611. Chaque ministre doit être directement saisi de toutes les contestations se référant au service administratif dont il est le chef, et qu'aucun texte ne lui a expressément retirées. Dans certains cas, la juridiction ministérielle résulte formellement des lois et des règlements. Nous signalerons successivement les principaux d'entre ces cas.

Quelles sont les lois générales sur les pensions civiles ou militaires ?

612. La législation générale sur les pensions civiles ou militaires se compose aujourd'hui : 1° de la loi des 3-22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806, dont les dispositions, d'abord plus générales, ne s'appliquent plus actuellement qu'aux ministres, aux sous-secrétaires d'Etat, aux préfets et aux sous-préfets ; 2° de la loi du 11 avril 1831 et de celle du 25 juin 1861, sur les pensions de l'armée de terre ; 3° de la loi du 18 avril 1831 et de celle du 26 juin 1861, sur les pensions de l'armée de mer ; 4° de celle du 9 juin 1853, sur les pensions civiles autres que celles restées soumises à la législation de 1790 et de 1806; 5° du règlement d'administration publique du 9 novembre 1853, rendu pour l'exécution de la loi du 9 juin précédent; 6° de la loi du 26 avril 1856, sur les pensions des veuves des militaires et marins tués sur le champ de bataille; 7° de celle du 17 juillet de la même année, sur les pensions des grands fonctionnaires de l'empire.

D'après l'ensemble de ces divers actes législatifs ou réglementaires, les pensions de l'armée de terre et les pensions civiles sont inscrites, comme dettes de l'Etat, au livre des pensions du trésor public ; les pensions de l'armée de mer sont payables, comme dettes de l'Etat, sur la caisse des invalides de la marine.

Quelle est la compétence des ministres relativement aux li-

Voici les principales dispositions concernant la liquidation des pensions :

quidations de pensions ?

Art. 1er du décret du 13 septembre 1806 : « Tout prétendant à la « pension adressera sa demande et les pièces justificatives au chef « de l'administration à laquelle il appartient, et celui-ci adressera « le tout, avec son avis, au ministre de son département. »

Art. 25 de la loi du 11 avril 1831 : « Tout pourvoi contre la li- « quidation d'une pension militaire doit être formé, à peine de « déchéance, dans le délai de trois mois à partir du jour du pre- « mier paiement des arrérages, pourvu qu'avant ce premier paie- « ment les bases de la liquidation aient été notifiées. »

Art. 27 de la loi du 18 avril 1831, identiquement semblable à l'art. 25 de la loi du 11 avril 1831.

Art. 24 de la loi du 9 juin 1853 : « La liquidation est faite par le « ministre compétent, qui la soumet à l'examen du conseil d'Etat, « avec l'avis du ministre des finances. Le décret de concession est « rendu sur la proposition du ministre compétent. Il est contre- « signé par lui et par le ministre des finances. Il est inséré au « *Bulletin des lois.* »

Il résulte du rapprochement de ces textes que c'est le ministre compétent qui juge s'il y a lieu d'admettre la demande de pension, et qui, dans le cas de l'affirmative, fait procéder à la liquidation. Le refus est exprimé par une décision ministérielle, qui est ordinairement notifiée au moyen d'une simple lettre. La pension est accordée et réglée par un décret impérial.

Quel est le recours ouvert contre leurs décisions en cette matière ?

Le recours au conseil d'Etat par la voie contentieuse est ouvert au réclamant, soit contre la décision ministérielle portant refus, soit pour insuffisance de liquidation contre le décret de concession. Il doit être formé, sous peine de déchéance, dans le délai de trois mois, à partir du jour où le réclamant a eu connaissance de la décision ministérielle par la notification qui lui en a été faite, ou du décret impérial par son insertion au *Bulletin des lois.* Le point de départ du délai est prorogé en faveur des pensions de l'armée de terre et de l'armée de mer. Il n'est fixé, pour ces deux classes de pension, qu'au jour du premier paiement des arrérages, et encore faut-il, pour que la déchéance puisse être encourue, que les bases de la liquidation aient été préalablement notifiées par le ministre au réclamant.

Quelle est la compétence des ministres relativement à la liquidation des créances contre l'État ?

613. Aux termes de l'art. 62 du décret impérial du 31 mai 1862, qui ne fait que reproduire et préciser un principe déjà écrit dans plusieurs lois antérieures, aucune créance ne peut être liquidée à la charge du trésor que par l'un des ministres ou par ses mandataires. La liquidation consiste dans l'examen des créances, pour les admettre, les rejeter ou les réduire. Chaque ministre est le liquidateur des dépenses concernant les services compris dans son département. Le ministre des finances est, en outre, chargé de liquider celles qui ne se rattachent pas à un service spécial, ou qui se rapportent à un service déjà clos.

Du principe que les ministres sont seuls liquidateurs, par eux-mêmes ou par leurs mandataires, des créances réclamées contre l'État, il suit bien qu'ils ont le droit et le devoir de vérifier les titres justificatifs de ces créances, et, que les titres, quels qu'ils soient, ne peuvent jamais emporter *exécution parée* contre l'État; mais il n'en résulte nullement qu'aux ministres seuls appartient le droit de déclarer l'Etat débiteur, à moins qu'un texte précis n'autorise les tribunaux judiciaires ou administratifs à connaître des actions qui tendent à ce but. Cette dernière conséquence est admise par la jurisprudence du conseil d'Etat; mais elle n'en est pas moins erronée. Elle repose sur la confusion de deux choses essentiellement distinctes : la déclaration de la créance et sa liquidation administrative, la création du titre et sa vérification. Les ministres n'ont compétence exclusive que pour la liquidation administrative de la créance, pour la vérification du titre; mais la déclaration de la créance, la création du titre, peuvent résulter, soit d'actes contractuels, soit de décisions d'autres autorités administratives que les ministres, soit, enfin, de jugements de tribunaux judiciaires, suivant la diversité des cas et la compétence applicable à chacun d'eux.

La liquidation de la dette publique a été érigée en attribut exclusif des ministres, en vue, surtout, d'assurer l'application des lois de déchéance. Ces lois doivent être séparément examinées pour le passé et pour le présent.

Quelle est la législation des déchéances par rapport à l'arriéré ?

Pour le passé, après plusieurs lois successives, dont quelques-unes empreintes d'une excessive rigueur, celle du 4 mai 1834 a définitivement réglé la question. L'article 11 de cette loi est ainsi conçu :

« La liquidation des créances dans l'origine remonte à une époque « antérieure au 1er janvier 1816 sera définitivement close au 1er « juillet 1834. Les ministres sont tenus de prononcer, avant cette « époque, par admission ou rejet et dans l'état où elles se trouvent, « sur toutes les réclamations régulièrement introduites, et qui n'au- « raient pas encore été l'objet d'une décision; toutes les déchéances « encourues d'après les lois et règlements antérieurs, ainsi que les « rejets non attaqués en temps utile devant le conseil d'Etat ou con- « firmés par lui, étant, d'ailleurs, irrévocables, et ne pouvant plus « être remis en question pour quelque cause et sous quelque forme « que ce soit. Passé le 1er juillet 1834, aucune ordonnance de paie- « ment ne pourra être délivrée pour créances antérieures à 1816. « Les créances admises postérieurement au 1er juillet 1834, par « suite des pourvois formés devant le conseil d'Etat, ne pourront « être acquittées qu'en vertu d'un crédit spécial qui sera demandé « aux chambres dans la session de 1835. »

L'arriéré antérieur à 1816 s'est trouvé ainsi définitivement et irrévocablement clos. Quant aux créances d'une origine postérieure

à 1816, elles sont restées soumises à l'application des règles permanentes sur les déchéances.

Pour le présent, ces règles sont écrites dans les art. 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1831. Aux termes de ces articles, sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen. Ces dispositions ne sont pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auront pu être effectués, dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'Etat. Tout créancier a le droit de se faire délivrer par le ministre compétent un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui.

Quelle est la législation des déchéances par rapport aux exercices courants?

Les ministres, en leur qualité de liquidateurs de la dette publique, ont seuls le droit d'appliquer aux créances réclamées contre l'Etat les déchéances qu'elles peuvent avoir encourues. Les déchéances doivent être prononcées, s'il y a lieu, même après des jugements et arrêts rendus contre l'Etat et passés en force de chose jugée. Ces jugements et arrêts n'étant, en effet, que des actes déclaratifs des créances sur lesquelles ils sont intervenus, ne sauraient faire obstacle à l'action du pouvoir liquidateur, et, spécialement, à l'application des lois de déchéance.

Les arrêtés des ministres, soit sur la liquidation des créances contre l'Etat, soit sur l'application des déchéances, sont susceptibles de recours au conseil d'Etat, par la voie contentieuse.

614. En matière de fournitures faites au gouvernement, et sauf les cas expressément réservés aux conseils de préfecture, les ministres sont compétents pour statuer, entre l'administration et les fournisseurs, sur toutes les difficultés d'interprétation et d'exécution des marchés, ainsi que nous l'avons établi dans la onzième section du chapitre précédent.

Quelle est la compétence des ministres en matière de marchés de fournitures?

615. La procédure devant les ministres présente les mêmes caractères généraux que celle suivie devant les préfets, les sous-préfets et les maires. Les règles spéciales, formellement prescrites dans certains cas, notamment dans plusieurs de ceux que nous venons d'énumérer, doivent être observées par rapport aux matières pour lesquelles elles sont faites, sans pouvoir être étendues à d'autres objets.

Quelle est la procédure devant les ministres?

616. L'opposition et la tierce-opposition] devant les ministres,

Quelles sont les

voies de recours contre leurs décisions ?

sont régies par les mêmes principes que devant les préfets, les sous-préfets et les maires.

L'appel contre les arrêts contentieux des ministres est directement porté au conseil d'Etat, sans aucune distinction ni exception.

CHAPITRE III.

DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS SPÉCIAUX DU DÉGRÉ INFÉRIEUR.

SOMMAIRE.

617. Objet de ce chapitre.
618. Sa division.

Qu'entend-on par tribunaux administratifs spéciaux ?

617. Les tribunaux administratifs spéciaux sont ceux qui, à la différence des conseils de préfecture, des ministres, des préfets, des sous-préfets et même des maires, dont les attributions contentieuses s'étendent à des objets plus ou moins variés, ne sont appelés à statuer que sur un ordre particulier de matières, ou se rattachant à une administration spéciale, telles que sont les administrations coloniales. Parmi ces tribunaux, nous n'étudions ici que ceux qui prononcent à charge d'appel, sinon toujours, du moins le plus habituellement.

Quels sont les tribunaux administratifs spéciaux du degré inférieur ?

618. Nous traiterons, dans cinq sections séparées, des conseils de recensement en matière de garde nationale, des préfets maritimes, des conseils académiques et des conseils départementaux d'instruction publique, des commissions administratives contentieuses, des conseils privés des colonies.

SECTION PREMIÈRE.

DES CONSEILS DE RECENSEMENT EN MATIÈRE DE GARDE NATIONALE.

SOMMAIRE.

619. But de l'institution de la garde nationale.
620. Son caractère antérieur et son caractère actuel.
621. Composition des conseils de recensement.
622. Leurs attributions.

Quel est le but de l'institution de la garde nationale ?

619. Le but permanent de l'institution de la garde nationale est de concourir, avec les corps soldés, au maintien ou au rétablissement de l'ordre public, et même, en cas de besoin, à la défense des frontières et des côtes.

Quel était son caractère avant le décret du 11 janvier 1852 ?

620. Contemporaine de la révolution de 1789, l'institution de la garde nationale a eu des fortunes diverses depuis cette époque. Son

caractère n'a pas toujours été le même. Pour ne parler que des temps les plus récents, la loi du 22 mars 1831 considérait le service de la garde nationale comme étant un droit autant qu'une obligation, et déférait à l'élection la nomination aux grades, sauf un petit nombre d'exceptions. Cette double base fut conservée avec plus d'extension encore dans l'application du principe électif, soit par l'arrêté du 26 mars 1848, soit par la loi du 13 juin 1851.

Quel est-il aujourd'hui ?

Aujourd'hui, d'après le décret-loi du 11 janvier 1852, le service de la garde nationale n'est plus considéré que comme une obligation. La garde nationale n'est organisée que dans les communes où le gouvernement le juge nécessaire, et de la manière déterminée par l'autorité administrative. Le gouvernement fixe, pour chaque localité, le nombre des gardes nationaux. Le service est obligatoire pour tous les Français âgés de vingt-cinq à cinquante ans, qui seront jugés aptes à ce service par le conseil de recensement. La garde nationale se compose, en outre, des étrangers jouissant des droits civils, qui sont admis par le conseil de recensement. L'uniforme est obligatoire pour tous les gardes nationaux. Quant aux grades, c'est l'empereur qui nomme les officiers sur la présentation du ministre de l'intérieur. Les adjudants sous-officiers sont nommés par le chef de bataillon. C'est aussi le chef de bataillon qui nomme à tous les emplois de sous-officiers et de caporaux, sur la présentation des commandants de compagnies.

Comment sont composés les conseils de recensement ?

621. Aux termes de l'art. 9 du décret du 11 janvier 1852, le conseil de recensement est composé ainsi qu'il suit : pour une compagnie, du capitaine, président, et de deux membres désignés par le sous-préfet; pour un bataillon, du chef de bataillon, président, et du capitaine de chacune des compagnies qui le composent, avec faculté pour le capitaine de se faire suppléer par son sergent-major. Lors d'une première organisation et jusqu'à nomination aux grades, il est composé de trois membres par compagnie, et de neuf membres par bataillon, désignés par le préfet ou le sous-préfet. A Paris, la désignation est faite par le ministre de l'intérieur, sur la présentation du général commandant supérieur.

Quelles sont leurs attributions ?

622. En vertu de la disposition finale de l'art. 9 du décret précité, le conseil de recensement prononce sur les admissions et arrête le contrôle définitif. Ses décisions sont susceptibles de recours devant le jury de révision, conformément au principe écrit dans l'article 20 de la loi du 13 juin 1851.

SECTION II.

DES PRÉFETS MARITIMES.

SOMMAIRE.

623. Objet de la juridiction contentieuse des préfets maritimes
624. Origine et législation actuelle de l'inscription maritime.
625. Contentieux en cette matière.

Sur quoi porte la juridiction contentieuse des préfets maritimes ?

623. Les préfets maritimes qui ont des attributions administratives fort nombreuses n'exercent de juridiction contentieuse qu'en matière d'inscription maritime.

Quel est le but de l'inscription maritime, et en quoi consiste-t-elle ?

624. *L'inscription maritime* concourt, avec les appels périodiques et les engagements volontaires, à la formation et à l'entretien de l'armée de mer. — Comme l'indique son nom, ce mode consiste dans l'inscription, sur les registres matricules de la marine, de tout homme qui se livre à la navigation ou à la pêche, soit en mer, soit dans les fleuves et rivières jusqu'au point où se fait sentir l'action des marées et, à défaut de marée, jusqu'à l'endroit où les bâtiments de mer peuvent remonter. Ces indications étant peu précises de leur nature et pouvant donner lieu à de nombreuses difficultés, un décret-loi du 21 février 1852 a prescrit que les limites de l'inscription maritime, dans les fleuves et rivières affluant directement ou indirectement à la mer, fussent désormais déterminées par des actes du chef de l'État, insérés au bulletin des lois et rendus sur la proposition du ministre de la marine.

Quelle est son origine ?

La première origine de l'inscription maritime remonte à l'administration de Colbert, sous Louis XIV. Après plusieurs essais partiels, un édit d'août 1673 ordonna l'enrôlement général des matelots dans toutes les provinces maritimes du royaume. Le dernier état de cette institution, avant 1789, avait été fixé par l'ordonnance du 31 octobre 1784.

Quelles sont les principales dispositions qui la régissent aujourd'hui ?

La législation actuelle, en cette matière, résulte de la loi du 3 brumaire an IV. Aux termes de cette loi, tout individu qui commence à naviguer ne peut s'embarquer ni être employé sur les rôles d'équipage d'un bâtiment de l'Etat ou du commerce que sous la dénomination de *mousse*, depuis l'âge de dix ans jusqu'à quinze ans accomplis, et sous celle de *novice* au-dessus de ce dernier âge. Est compris dans l'inscription maritime tout individu, âgé de dix-huit ans révolus, qui, voulant continuer la navigation ou la pêche, aura rempli une des conditions suivantes : 1° d'avoir fait deux voyages de long cours ; 2° d'avoir fait la navigation pendant dix-huit mois ; 3° d'avoir fait la petite pêche pendant deux ans ; 4° d'avoir servi pendant deux ans en qualité d'apprenti marin. Tout marin inscrit est tenu de servir sur les bâtiments et dans les arsenaux de l'Etat,

Digitized by Google

toutes les fois qu'il en est requis. Dans chaque quartier maritime, les marins sont distribués en quatre classes : la première comprend les célibataires; la seconde, les veufs sans enfants; la troisième, les hommes mariés et n'ayant point d'enfant; la quatrième, enfin, est composée des pères de famille. Chaque classe, à partir de la seconde, n'est mise en réquisition que lorsque celle qui la précède, étant épuisée, n'aura pu suffire aux besoins du service. Tout marin qui aura atteint l'âge de cinquante ans révolus sera, de droit, exempt de la réquisition pour le service des vaisseaux et arsenaux de l'Etat. En échange des obligations rigoureuses qui pèsent sur eux, les marins inscrits sont dispensés de tout service public autre que ceux de l'armée navale, des arsenaux de la marine et de la garde nationale dans l'arrondissement de leur quartier. Ils sont, par conséquent, dispensés du recrutement militaire et de la mobilisation de la garde nationale. En outre, grâce à la levée permanente, autorisée implicitement par la loi de l'an IV, mais qui n'a été mise en pratique que beaucoup plus tard, et qui commence par les hommes comptant le moins d'embarquement sur les bâtiments de l'Etat, la durée effective du service exigé des inscrits n'excède pas aujourd'hui celle du service des recrues.

Les charpentiers de navires, perceurs, calfats, voiliers, poulieurs, tonneliers, cordiers et scieurs de long, exerçant leur profession dans les ports et lieux maritimes et non inscrits comme marins, sont soumis néanmoins au régime de l'inscription maritime, en ce qu'ils peuvent être appelés dans les ports militaires, en cas de guerre, de préparatifs de guerre ou de travaux extraordinaires ou considérables. Il en est tenu un enregistrement particulier dans les bureaux de l'inscription, et ils sont dispensés de toutes autres réquisitions que celles relatives au service de la marine. La division en classes leur est applicable, et ils sont appelés dans les ports suivant les règles prescrites pour l'appel des marins sur les bâtiments de l'Etat.

Quelle est en matière d'inscription maritime la compétence des préfets maritimes, et quelle est celle des tribunaux judiciaires ?

625. D'après l'art. 21 de la loi du 3 brumaire an IV, les réclamations relatives à l'inscription maritime devaient être portées devant l'administration municipale et les commissaires de canton. L'art. 9 de la loi du 28 pluviôse an VIII ayant déféré au sous-préfet les fonctions précédemment exercées par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve seulement de celles attribuées au conseil d'arrondissement et aux municipalités, il en résultait que c'était le sous-préfet qui devait connaître désormais du contentieux de l'inscription maritime. Mais l'arrêté du 7 floréal an VIII ayant créé les préfets maritimes, en les constituant chefs de l'administration de la marine dans toute l'étendue de leurs arrondissements respectifs, et plaçant expressément l'inscription maritime au nombre de leurs attributions, ces fonctionnaires se sont trouvés virtuellement investis du contentieux relatif à l'inscription maritime.

Aujourd'hui donc, c'est le préfet maritime qui connaît des réclamations concernant l'inscription maritime. Il y statue, sauf appel. L'appel doit être porté devant le ministre de la marine, à moins qu'il ne soit fondé sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir, auquel cas il peut, au gré de la partie, ou être d'abord soumis au ministre de la marine, ou être directement déféré au conseil d'Etat, conformément aux principes qui régissent les recours contre les arrêtés contentieux rendus par les préfets des départements. S'il s'élève incidemment une question d'Etat devant le préfet maritime, il doit en renvoyer la solution aux tribunaux civils, seuls compétents pour y statuer. Bien que l'arrêté du 14 fructidor an VIII soumette à l'inscription maritime les marins étrangers résidant sur le territoire français, comme il ne les y soumet que lorsqu'ils ont épousé une femme française et navigué sur les bâtiments du commerce français, le fait de leur mariage et la nationalité de leur femme peuvent devenir l'objet d'une contestation, constituant évidemment une question d'état, dont la connaissance ne saurait appartenir au préfet maritime.

SECTION III.

DES CONSEILS ACADÉMIQUES ET DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX D'INSTRUCTION PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

626. But de l'institution des conseils académiques.
627. Son caractère antérieur et son caractère actuel.
628. Composition des conseils académiques.
629. Leurs attributions.
630. But de l'institution des conseils départementaux d'instruction publique.
631. Leur composition.
632. Leurs attributions.

Quels étaient les caractères de l'Université à son origine, et comment ces caractères se sont-ils successivement modifiés?

626. L'institution des conseils académiques se rattache à l'organisation générale de l'enseignement public.

L'art. 1er de la loi du 10 mai 1806 posa en principe qu'il serait formé, sous le nom d'*Université impériale*, un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publics dans tout l'empire. D'après l'article 3 de la même loi, l'organisation du corps enseignant devait être présentée en forme de loi au Corps législatif à la session de 1810. Conformément à l'art. 1er, le décret impérial du 17 mars 1808 régla l'organisation générale de l'Université; mais, contrairement à l'art. 3, les dispositions de ce décret ne furent jamais soumises au vote du Corps législatif: circonstance fâcheuse qui, en rendant contestables les bases mêmes de l'établissement universitaire, a beaucoup contribué aux attaques passionnées dont il fut

souvent l'objet après la chute du gouvernement impérial. L'Université, telle que l'avait constituée le décret du 17 mars 1808, présentait deux caractères essentiels : un caractère *exclusif*, puisque aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne pouvait être formé hors de son sein, et sans l'autorisation de son chef; un caractère *corporatif*, puisque ses membres devaient contracter des obligations civiles, spéciales et temporaires, et qu'elle avait, sous l'autorité de l'empereur, mais en dehors de l'administration générale, son *grand-maître*, son gouvernement, sa juridiction et ses finances. Ces deux caractères se sont graduellement effacés, en partie par les mœurs, en partie par les lois. Sous le rapport financier, le caractère corporatif de l'Université, déjà atteint par l'art. 9 de la loi du 17 août 1835, a été entièrement supprimé par l'art. 14 de la loi du 7 août 1850. Aux termes de ce dernier article, les propriétés immobilières et revenus fonciers qui appartenaient à l'Université font retour au domaine de l'Etat. La rente cinq pour cent de 523, 433 francs inscrite au nom de l'Université est annulée et doit être rayée du grand-livre de la dette publique. La qualité de personne civile est retirée à l'Université. Sous le rapport politique, la loi du 15 mars 1850 a fait disparaître tout caractère corporatif de la réunion des membres de l'enseignement public en les soumettant, sans intermédiaire, à l'autorité et à l'action du gouvernement; en admettant, pour concourir à la direction et à la surveillance de l'instruction publique, des fonctionnaires pris hors de son sein, en évitant avec soin de prononcer le nom d'Université, pour écarter toute comparaison entre l'état antérieur et l'état nouveau des faits. Quant au caractère exclusif de l'Université, la loi précitée du 15 mars 1850 n'en a laissé aucune trace en organisant et réglant la liberté d'enseignement. Il n'y a donc plus aujourd'hui de corporation investie, au nom et sous la direction de l'Etat, du privilége de l'enseignement public. Il y a des établissements libres, et, à côté d'eux, un corps officiel enseignant, comme il y a un corps de la magistrature, un corps des ponts et chaussées ou des mines. Le corps enseignant, auquel l'usage et les traditions ont conservé le nom d'Université, est placé sous l'action immédiate du gouvernement et doit désormais être considéré comme une des branches de l'administration publique. Cela n'avait pas été changé par l'art. 13 de la loi du 14 juin 1854, aux termes duquel les établissements d'enseignement supérieur chargés de la collation des grades formaient un service spécial subventionné par l'Etat, dont le budget était annexé à celui du ministère de l'instruction publique, et dont les comptes particuliers étaient annexés aux comptes généraux du même ministère. Cette mesure purement financière, qui maintenait et prescrivait le contrôle des pouvoirs publics sur le budget spécial qu'elle créait, n'avait eu d'autre objet que de permettre le cumul des fonds restés libres sur un précédent exercice avec les ressources de l'exercice

courant, pour que les produits fournis par l'enseignement supérieur fussent exclusivement consacrés au développement et à l'amélioration de cet enseignement. Au surplus, ce n'était là qu'un essai, et aujourd'hui les établissements d'enseignement supérieur ont cessé de former un service spécial. Les dépenses et les recettes en sont directement inscrites au budget général de l'Etat, en vertu de l'art. 16 de la loi du 28 juin 1861.

Qu'entend-on par académies et par conseils académiques?

Aux termes de l'art. 4 du décret du 17 mars 1808, l'Université impériale devait être composée d'autant d'*académies* qu'il y avait de cours d'appel, c'est-à-dire de vingt-sept. L'art. 7 de la loi du 15 mars 1850 avait prescrit l'établissement d'une académie dans chaque département. L'art. 1er de celle du 14 juin 1854 divise la France en seize circonscriptions académiques dont les chefs-lieux sont Aix, Besançon, Bordeaux, Caen, Clermont, Dijon, Douai, Lyon, Grenoble, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse. Un règlement d'administration publique du 22 août 1854 a déterminé les départements compris dans chacune de ces académies. Il faut ajouter à ces seize académies celle d'Alger qui embrasse toute l'Algérie, et celle de Chambéry créée depuis l'annexion de la Savoie, et qui comprend les deux départements formés du territoire de cette province. D'après la loi de 1854, comme d'après toutes les lois antérieures, l'action, dans chaque académie, est confiée à un recteur; la délibération, à un conseil appelé *conseil académique*.

En quoi les conseils académiques actuels diffèrent-ils de ceux précédemment existants?

627. Comme on vient de le voir, tandis que le nom d'Université a disparu du langage officiel, les dénominations d'académie et de conseil académique ont été soigneusement conservées. Mais, en même temps que la circonscription de chaque académie cessait d'être conforme à celle de chaque cour d'appel, le conseil académique était modifié dans sa constitution et son caractère par une conséquence nécessaire des changements apportés à l'organisation générale de l'enseignement public. Des éléments étrangers au corps enseignant entraient dans sa composition, et il perdait toutes les attributions qui se rattachaient à l'existence corporative de l'Université.

Comment les conseils académiques étaient-ils composés d'après le décret du 17 mars 1808?

628. D'après les art. 85 et 86 du décret du 17 mars 1808, le conseil académique était composé, indépendamment du recteur, président, de six membres désignés par le grand-maître parmi les fonctionnaires et officiers de l'académie. En vertu de l'art. 89 du même décret, à Paris, le conseil de l'Université remplissait les fonctions de conseil académique.

Comment l'étaient-ils d'après la loi du 15 mars 1850?

D'après l'art. 10 de la loi du 15 mars 1850, le conseil académique devait être composé ainsi qu'il suit : le recteur, président, un inspecteur d'académie, un fonctionnaire de l'enseignement, ou un inspecteur des écoles primaires, désigné par le ministre; le préfet ou son délégué; l'évêque ou son délégué; un ecclésiastique désigné par

l'évêque; un ministre de l'une des deux Eglises protestantes, désigné par le ministre de l'instruction publique, dans les départements où il existe une église légalement établie; un délégué du consistoire israélite dans chacun des départements où il existe un consistoire légalement établi; le procureur général près la cour d'appel dans les villes où siége une cour d'appel, et dans les autres, le chef du parquet près le tribunal de première instance; un membre de la cour d'appel élu par elle, ou, à défaut de cour d'appel, un membre du tribunal de première instance élu par le tribunal; quatre membres élus par le conseil général, dont deux au moins pris dans son sein. Aux termes de l'art. 11 de la loi précitée, pour le département de la Seine, le conseil académique était composé comme il suit : le recteur, président, le préfet, l'archevêque de Paris ou son délégué, trois ecclésiastiques désignés par l'archevêque, un ministre de l'Eglise réformée élu par le consistoire, un ministre de l'Eglise de la confession d'Augsbourg élu par le consistoire, un membre du consistoire israélite élu par le consistoire, trois inspecteurs d'académie désignés par le ministre, le procureur général près la cour d'appel ou un membre du parquet désigné par lui, un membre de la cour d'appel élu par la cour, un membre du tribunal de première instance élu par le tribunal, quatre membres du conseil municipal de Paris et deux membres du conseil général de la Seine pris parmi ceux des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, tous élus par le conseil général; le secrétaire général de la préfecture du département de la Seine. En vertu de l'art. 12 de la même loi, les membres des conseils académiques, dont la nomination était faite par élection, étaient élus pour trois ans et indéfiniment rééligibles.

Comment l'étaient-ils d'après le décret du 9 mars 1852?

Cette composition des conseils académiques fut maintenue par le décret-loi du 9 mars 1852, sauf que l'art. 3 de ce décret défère au ministre de l'instruction publique, par délégation du chef de l'Etat, la nomination et la révocation de ceux des membres des conseils académiques qui procédaient précédemment de l'élection.

Comment le sont ils aujourd'hui?

Aujourd'hui, en vertu de l'art. 3 de la loi du 14 juin 1854, le conseil académique est composé : 1° du recteur, président; 2° des inspecteurs de la circonscription; 3° des doyens de facultés; 4° de sept membres, choisis tous les trois ans, par le ministre de l'instruction publique, un parmi les archevêques ou évêques de la circonscription, deux parmi les membres du clergé catholique ou parmi les ministres non catholiques reconnus, deux dans la magistrature, deux parmi les fonctionnaires ou autres personnes notables de la circonscription. Le caractère le plus saillant de cette nouvelle organisation est d'avoir rendu à l'élément universitaire la légitime prépondérance que lui avait absolument enlevée la loi du 15 mars 1850.

Quelles sont les principales règles de leurs délibérations?

Aux termes de l'art. 14 du décret réglementaire du 22 août 1854, le conseil académique se réunit deux fois par an, au mois de juin et au mois de novembre, sur la convocation du recteur. Chacune de

ses sessions dure huit jours au moins et un mois au plus. Il peut être convoqué en session extraordinaire par le ministre de l'instruction publique. Dans la session de juin, le conseil académique entend les comptes-rendus des inspecteurs d'académie touchant le service de l'instruction secondaire et de l'instruction primaire dont ils sont spécialement chargés dans les départements. Dans la session de novembre, il entend les rapports détaillés des doyens sur l'état des études et sur les résultats des examens dans chaque faculté. Dans l'une et l'autre session, le conseil académique délibère en outre sur les diverses questions dont il est appelé à connaître, et qui lui sont, en conséquence, soumises par le recteur.

Quelles étaient les attributions contentieuses des conseils académiques d'après le décret du 17 mars 1808 et celui du 15 novembre 1811 ?

629. Indépendamment d'attributions administratives nombreuses et importantes, l'art. 87 du décret du 17 mars 1808 conférait juridiction au conseil académique : 1° sur les affaires contentieuses relatives aux écoles en général ou aux membres de l'Université résidant dans son arrondissement; sur les délits qui auraient pu être commis par ces membres; 3° sur les comptes des lycées et des colléges situés dans son arrondissement. Le conseil académique avait ainsi une triple juridiction : contentieuse, disciplinaire et de comptabilité. Le chapitre II du décret du 15 novembre 1811 régla, sous ce triple rapport, la compétence et l'instruction. L'ordonnance du 5 juillet 1820 étendit la juridiction disciplinaire du conseil académique aux étudiants en droit, en médecine ou en pharmacie. D'après ces divers actes, le conseil académique, en règle générale et sauf exception formelle, ne statuait qu'à charge de recours au conseil de l'Université.

Quelles étaient-elles d'après la loi du 15 mars 1850 ?

D'après l'art. 14 de la loi du 15 mars 1850, le conseil académique indépendamment de ses attributions administratives, était chargé : 1° d'instruire les affaires disciplinaires relatives aux membres de l'enseignement public secondaire ou supérieur, qui lui seraient renvoyées par le ministre ou le recteur; 2° de prononcer, sauf recours au conseil supérieur, sur les affaires contentieuses relatives à l'obtention des grades, aux concours devant les facultés, à l'ouverture des écoles libres, aux droits des maîtres particuliers et à l'exercice du droit d'enseigner; sur les poursuites dirigées contre les membres de l'instruction secondaire publique et tendant à la révocation, avec interdiction d'exercer la profession d'instituteur libre, et, dans les cas déterminés par la loi, sur les affaires disciplinaires relatives aux instituteurs primaires publics ou libres. Cet article ne donnait pas au conseil académique le règlement des comptes de deniers des lycées et colléges, ce règlement ayant été dévolu médiatement ou immédiatement à la cour des comptes, depuis que l'art. 9 de la loi du 17 août 1835 avait réuni la comptabilité particulière de l'Université à la comptabilité générale de l'État. Le conseil académique n'avait donc plus la juridiction de comptabilité dont l'avait investi le décret

Digitized by Google

du 17 mars 1808; mais il conservait la juridiction contentieuse et la juridiction disciplinaire, telles que les lui avaient attribuées les lois antérieures.

Quelles étaient-elles d'après le décret du 9 mars 1852?

L'art. 3 du décret-loi du 9 mars 1852 ayant conféré au ministre de l'instruction publique l'exercice direct et sans recours de la juridiction disciplinaire à l'égard des membres de l'enseignement public, secondaire ou supérieur, il dut s'ensuivre que le conseil académique conserva seulement et sauf recours au conseil supérieur : 1° la juridiction contentieuse, telle qu'elle était définie par l'art. 14 de la loi du 15 mars 1850; 2° la juridiction disciplinaire à l'égard des instituteurs primaires, publics ou libres, dans les cas déterminés par la loi précitée; 3° la juridiction disciplinaire sur les étudiants, conformément à l'ordonnance du 5 juillet 1820.

Quelles sont-elles aujourd'hui?

D'après l'art. 4 de la loi du 14 juin 1854, le conseil académique veille au maintien des méthodes d'enseignement prescrites par le ministre, en conseil impérial de l'instruction publique, et qui doivent être suivies dans les écoles publiques d'instruction primaire, secondaire ou supérieure du ressort. Il donne son avis sur les questions d'administration, de finance ou de discipline, qui intéressent les colléges communaux, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur.

Cet ensemble d'attributions tend à ne faire du conseil académique qu'une autorité purement consultative; mais l'art. 15 de la loi du 14 juin 1854 n'abrogeant les dispositions antérieures qu'autant qu'elles seraient contraires à son propre texte, et l'art. 4 précité n'étant pas conçu en termes rigoureusement limitatifs, nous en concluons que le conseil académique demeure investi de la juridiction contentieuse ou disciplinaire que lui déférait la législation précédente, dans tous les cas qui ne sont pas incompatibles avec la loi nouvelle. En conséquence, l'art. 7 de cette loi ne transférant au conseil départemental de l'instruction publique l'exercice de la juridiction disciplinaire ou contentieuse qu'en ce qui concerne les affaires de l'instruction primaire et celles relatives aux établissements particuliers d'instruction secondaire, le conseil académique continue à devoir seul connaître, conformément à l'art. 14 de la loi du 15 mars 1850, non modifié en ce point par le décret du 9 mars 1852 : 1° des affaires contentieuses relatives à l'obtention des grades et aux concours devant les facultés; 2° des affaires disciplinaires concernant les étudiants en droit, en médecine ou en pharmacie. Dans ces divers cas, à moins d'exception formelle, le conseil académique ne prononce qu'à charge de recours au conseil impérial de l'instruction publique.

Quant à la comptabilité, le conseil académique n'a plus de juridiction proprement dite, ainsi que nous l'avons déjà dit; mais, en vertu de l'art. 14 de la loi du 15 mars 1850, il est appelé à donner son avis sur les budgets et les comptes administratifs des lycées,

Digitized by Google

colléges et écoles normales primaires. Ces divers établissements conservent la qualité de personnes civiles, l'art. 15 de la loi du 7 août 1850 portant expressément que les propriétés immobilières ou les rentes qui leur sont affectées ne sont pas comprises dans la réunion du domaine de l'Université au domaine de l'État, et qu'ils continueront de pouvoir acquérir et posséder sous les conditions déterminées par les lois.

Quelle est la loi qui a créé les conseils départementaux d'instruction publique, et quel a été le but de leur institution ?

630. Les conseils départementaux de l'instruction publique ont été créés par la loi du 14 juin 1854 dans le double but de remplacer, pour l'enseignement secondaire libre, les conseils académiques où la grande part faite à l'élément universitaire pouvait devenir un sujet de défiance, et de procurer au préfet, désormais investi, à la place du recteur, de la direction du service de l'enseignement primaire public ou libre, le concours d'hommes spéciaux qu'exige cette nouvelle branche de ses fonctions. C'est aussi pour ce dernier motif que la loi précitée a posé en principe qu'il y aurait, dans chaque département, un inspecteur d'académie, sur le rapport duquel le préfet exercerait toutes les attributions concernant l'instruction primaire.

Comment sont composés les conseils départementaux d'instruction publique ?

631. Aux termes de l'art. 5 de la loi du 14 juin 1854, il y a, au chef-lieu de chaque département, un conseil départemental de l'instruction publique, composé : 1° du préfet, président; 2° de l'inspecteur d'academie; 3° d'un inspecteur de l'instruction primaire désigné par le ministre; 4° de l'évêque ou de son délégué; 5° d'un ecclésiastique désigné par l'évêque; 6° d'un ministre de l'une des deux églises protestantes, désigné par le ministre de l'instruction publique, dans les départements où il existe une église légalement établie; 7° d'un représentant du consistoire israélite, nommé par le ministre, dans chacun des départements où il existe un consistoire légalement établi; 8° du procureur général près la cour d'appel, dans les villes où siége une cour d'appel, et, dans les autres, du procureur impérial près le tribunal de première instance; 9° d'un membre de la cour d'appel, désigné par le ministre, ou, à défaut, de cour d'appel, d'un membre du tribunal de première instance, également désigné par le ministre; 10° et de quatre représentants du conseil général, nommés par le ministre. D'après l'art. 6 de la loi précitée, le conseil départemental de l'instruction publique, pour le département de la Seine, se compose : 1° du préfet, président; 2° du recteur de l'académie de Paris, vice-président; 3° de deux inspecteurs d'académie, désignés par le ministre, parmi ceux attachés au département de la Seine; 4° de deux inspecteurs de l'instruction primaire dudit département, également désignés par le ministre; 5° de l'archevêque de Paris ou de son délégué; 6° de trois ecclésiastiques désignés par l'archevêque; 7° d'un ministre de l'église réformée, nommé par le ministre de l'instruction publique;

8° d'un ministre de l'église de la confession d'Augsbourg, nommé aussi par le ministre de l'instruction publique ; 9° d'un membre du consistoire israélite, pareillement nommé par le ministre ; 10° du procureur général près la cour d'appel, ou d'un membre du parquet désigné par lui ; 11° d'un membre de la cour d'appel nommé par le ministre ; 12° d'un membre du tribunal de première instance, nommé par le ministre ; 13° de quatre membres du conseil municipal de Paris et de deux membres du conseil général de la Seine, pris parmi ceux des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, tous nommés par le ministre ; 14° du secrétaire général de la préfecture du département de la Seine. Comme on le voit, la composition des conseils départementaux de l'instruction publique est la même, sauf la substitution du préfet au recteur, que celle des anciens conseils académiques, d'après les art. 10 et 11 de la loi du 15 mars 1850, modifiés par l'art. 3 du décret du 9 mars 1852. Tous les membres des conseils départementaux d'instruction publique, dont la nomination est faite par le ministre, sont nommés pour trois ans et peuvent être renommés, conformément à la règle posée dans l'article 12 de la loi du 15 mars 1850, pour les membres des conseils académiques qui procédaient de l'élection.

Quelles sont les principales règles de leurs délibérations ?

En vertu de l'art. 37 du décret réglementaire du 22 août 1854, le conseil départemental de l'instruction publique se réunit au moins deux fois par mois. Ses réunions sont suspendues du 15 août au 15 octobre, temps qui correspond à la durée des vacances scolaires. Il peut être convoqué extraordinairement. Le jour de la réunion est fixé par le président. Le conseil départemental siége à la préfecture.

Quelles sont leurs attributions ?

632. L'art. 7 de la loi du 14 juin 1854 porte que le conseil départemental de l'instruction publique exerce, en ce qui concerne les affaires de l'instruction primaire et les affaires disciplinaires et contentieuses relatives aux établissements particuliers d'instruction secondaire, les attributions déférées au conseil académique par la loi du 15 mars 1850. Sous tous ces rapports, le conseil départemental de l'instruction publique est entièrement substitué à l'ancien conseil académique. Aussi les appels de ses décisions sont-ils directement portés devant le conseil impérial de l'instruction publique, en vertu d'une disposition expresse de l'article précité de la loi du 14 juin 1854.

SECTION IV.

DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES CONTENTIEUSES.

SOMMAIRE.

633. Objet de cette section.
634. Sa division.

Qu'entend-on par commissions contentieuses dans le sens le plus large ?

633. On pourrait donner le nom de commissions administratives contentieuses à toutes les juridictions spéciales qui ne sont pas officiellement désignées par leur objet. En ce sens, la commission municipale, qui, aux termes de l'art. 20 du décret organique du 2 février 1852, statue en premier ressort sur les réclamations contre les listes électorales ; les facultés des divers ordres, qui exercent la juridiction disciplinaire sur leurs étudiants, dans les cas prévus par les art. 10 et 17 de l'ordonnance du 5 juillet 1820 ; plusieurs autres autorités permanentes qu'il est inutile d'énumérer, rentreraient dans la classe des commissions administratives contentieuses. Nous ne comprenons ici, sous cette dénomination, que les commissions formées accidentellement, à raison de circonstances qui ne sont ni permanentes, ni susceptibles de se reproduire périodiquement.

Quelles sont les commissions contentieuses dans un sens restreint ?

634. En nous renfermant dans les limites que nous venons de tracer, nous consacrerons deux paragraphes distincts aux commissions contentieuses de travaux publics et à celles de liquidation.

§ 1er.

Des commissions contentieuses de travaux publics.

SOMMAIRE.

635. Commissions de desséchement des marais.
636. Règles administratives du desséchement.
637. Composition des commissions de desséchement.
638. Leurs attributions.
639. Commissions de plus-values.
640. Autres commissions de travaux publics.

Dans quel but sont formées les commissions de desséchement des marais ?

635. Aux termes des art. 1 et 2 de la loi du 16 septembre 1807, la propriété des marais est soumise à des règles particulières. Le gouvernement ordonne les desséchements qu'il juge utiles ou nécessaires. Les desséchements sont exécutés par l'Etat ou par des concessionnaires. Il est formé une commission spéciale, chargée de statuer sur les questions contentieuses auxquelles les diverses opérations du desséchement peuvent donner lieu.

Digitized by Google

636. En principe, la concession du desséchement d'un marais est accordée de préférence aux propriétaires de ce marais, s'ils se soumettent à exécuter les travaux dans les délais fixés par le gouvernement et conformément aux plans par lui adoptés. Sinon, la concession a lieu au profit des entrepreneurs qui offrent les meilleures conditions. Dans tous les cas, les concessions sont faites par des décrets rendus en conseil d'État, sur des plans levés, ou, tout au moins, vérifiés et approuvés par les ingénieurs des ponts-et-chaussées.

A qui et comment sont accordées les concessions de desséchement ?

Toutes les fois que le desséchement est opéré par l'Etat ou par des concessionnaires, autres que les propriétaires eux-mêmes, il y a lieu de procéder à l'estimation préalable des propriétés. A cet effet, les propriétaires sont organisés en syndicat. Les syndics sont nommés par le préfet et doivent être pris parmi les propriétaires les plus imposés. Ils sont au nombre de trois au moins et de neuf au plus. Les syndics réunis nomment un expert. Les concessionnaires en nomment un autre. Le préfet désigne un tiers expert. Si le desséchement est fait par l'Etat, le préfet nomme le second expert, et le tiers-expert est nommé par le ministre des travaux publics. Les terrains des marais sont divisés en plusieurs classes, formées d'après les divers degrés d'inondation, et dont le nombre ne peut ni excéder dix, ni être au-dessous de cinq. Le périmètre des diverses classes est tracé sur le plan cadastral par les ingénieurs et les experts réunis. Le plan, ainsi préparé, est soumis à l'approbation du préfet. Il reste déposé au secrétariat de la préfecture pendant un mois. Si, durant ce délai, il a été l'objet de réclamations de la part des parties intéressées, il est déféré au jugement de la commission spéciale. Lorsque les plans ont été définitivement arrêtés, les deux premiers experts procèdent à l'appréciation de chacune des classes composant le marais. Ils procèdent en présence du tiers-expert qui les départage s'ils ne peuvent s'accorder. Le procès-verbal d'estimation par classe est déposé pendant un mois à la préfecture, pour la réception des réclamations et observations. Dans tous les cas, l'estimation est soumise à la commission spéciale, pour être jugée et homologuée par elle : elle peut décider outre et contre l'avis des experts.

Comment sont classées et évaluées les propriétés avant le desséchement ?

En vertu de l'art. 16 de la loi du 16 septembre 1807, lorsque le desséchement n'est pas susceptible d'être opéré dans l'espace de trois ans, l'acte de concession peut attribuer aux entrepreneurs une portion, en deniers, du produit des fonds qui auront les premiers profité des travaux de desséchement. Les contestations relatives à l'exécution de cette clause de l'acte de concession sont portées devant la commission spéciale.

Dans quel cas peut-il être accordé aux entrepreneurs du desséchement une portion du produit des fonds desséchés ?

Après la vérification et réception des travaux de desséchement, les experts procèdent, de concert avec les ingénieurs, à une classification des fonds desséchés, suivant leur valeur nouvelle. Cette classification est vérifiée, arrêtée et suivie d'une estimation, le tout

Comment sont évaluées les propriétés après le desséchement ?

Digitized by Google

dans les mêmes formes que celles prescrites pour la classification et l'estimation des marais avant le desséchement. Le montant de la plus-value, obtenue par le desséchement, est divisé entre les propriétaires et les concessionnaires, dans les proportions qui ont été fixées par l'acte de concession. Lorsqu'un desséchement est fait par l'Etat, sa portion dans la plus-value est fixée de manière à le rembourser de toutes ses dépenses. Le rôle des indemnités sur la plus-value est présenté par les entrepreneurs, arrêté par la commission spéciale et rendu exécutoire par le préfet. Les propriétaires ont la faculté de se libérer de l'indemnité par eux due, en délaissant une portion relative de fonds, calculée sur le pied de la dernière estimation. Si les propriétaires ne veulent pas délaisser des fonds en nature, ils peuvent constituer une rente sur le pied de quatre pour cent ; le capital de cette rente est toujours remboursable.

Comment les entrepreneurs du desséchement sont-ils payés de leurs travaux?

Durant le cours des travaux de desséchement, tous les ouvrages sont entretenus et gardés aux frais des entrepreneurs. A compter de la réception des travaux, l'entretien et la garde sont à la charge des propriétaires, tant anciens que nouveaux. Le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses sont fixés par des règlements d'administration publique, sur la proposition du syndicat, et après avis de la commission spéciale.

Aux frais de qui sont l'entretien et la garde des travaux de desséchement?

637. La commission de desséchement, d'après les art. 43, 44 et 45 de la loi du 16 septembre 1807, est composée de sept membres. Les commissaires sont pris parmi les personnes qui sont présumées avoir le plus de connaissances relatives, soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels la commission aura à prononcer. Ils sont nommés par l'empereur. Leurs décisions sont motivées. Ils doivent, pour les prononcer, être au moins au nombre de cinq. Les formes de la réunion des membres de la commission, la fixation des époques de ses séances et des lieux où elles sont tenues, les règles pour la présidence, le secrétariat et la garde des papiers, les frais qu'entraînent ses opérations, et enfin tout ce qui concerne son organisation, sont l'objet pour chaque cas d'un règlement d'administration publique.

Comment sont instituées et composées les commissions de desséchement, et quelles sont les règles de leurs délibérations?

638. D'après l'art. 46 de la loi du 16 septembre 1807, la commission spéciale connaît de tout ce qui est relatif au classement des diverses propriétés avant ou après le desséchement des marais, à leur estimation, à la vérification de l'exactitude des plans cadastraux, à l'exécution des clauses des actes de concession relatives à la jouissance d'une portion des produits par les concessionnaires, à la vérification et à la réception des travaux de desséchement, à la formation et à la vérification du rôle de plus-value des terres après le desséchement.

Quelles sont leurs attributions?

Il importe de remarquer que s'il s'élève des réclamations contentieuses contre le rôle de plus-value, ces réclamations devront

être portées, non devant la commission spéciale, mais devant le conseil de préfecture, comme rentrant dans la catégorie des demandes en décharge ou réduction en matière de contributions directes.

Quel est le recours ouvert contre leurs décisions?

Dans tous les cas où elle est compétente, la commission spéciale ne statue que sauf recours au conseil d'Etat, à l'exemple du conseil de préfecture, dont elle tient la place pour les travaux de desséchement des marais.

Sont-elles compétentes pour régler les indemnités de dépossession?

Indépendamment des cas que nous avons énumérés, l'art. 46 de la loi du 16 septembre 1807 donnait compétence à la commission spéciale pour arrêter les indemnités de dépossession, lorsque le gouvernement aurait à déposséder tous les propriétaires d'un marais. Cette attribution nous parait avoir cessé d'exister, dès la promulgation de la loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et nous pensons qu'aujourd'hui le cas dont il s'agit est entièrement soumis à la loi du 3 mai 1841, soit pour les formes de l'expropriation, soit pour le règlement et le paiement de l'indemnité. — Nous étendons aux desséchements la jurisprudence établie en matière d'alignement, suivant laquelle la loi d'expropriation est seule applicable à l'ouverture de nouvelles rues. La raison de décider, ne pouvant consister que dans la généralité et le caractère immédiat de l'expropriation, est évidemment la même dans les deux cas.

Dans quel but sont formées les commissions de plus-values?

639. L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 confère à une commission spéciale, instituée et composée comme celle prescrite pour le desséchement des marais, le soin de juger et homologuer l'indemnité de plus-value que pourront être chargées de payer, jusqu'à concurrence de la moitié des avantages qu'elles auront acquis, les propriétés qui auront notablement augmenté de valeur, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics, généraux, départementaux ou communaux.

Peuvent-elles être formées en cas d'expropriation?

Cette attribution faite à une commission spéciale, pour le règlement des plus-values qui peuvent être le résultat de l'exécution des travaux publics, continue toujours à être en vigueur, mais seulement à l'égard des propriétés qui ne sont pas matériellement atteintes pour l'exécution des travaux. S'il s'agit d'immeubles partiellement expropriés, c'est au jury spécial que l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 défère l'appréciation de la plus-value que pourrait acquérir le restant de la propriété; et aux termes du même article, cette augmentation de valeur ne doit être prise en considération qu'autant qu'elle est *immédiate et spéciale*.

Comment prononcent-elles?

La commission de plus-values, comme celle de desséchement des marais, ne prononce qu'à charge de recours au conseil d'Etat.

Dans quel but sont

640. En vertu des art. 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807,

formées les commissions de digues contre l'invasion des eaux ?

il y a encore lieu à l'intervention d'une commission spéciale entièrement semblable à celles dont nous venons de parler, lorsqu'il s'agit de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables. Les attributions de la commission, dans ces divers cas, sont les mêmes qu'en matière de desséchement des marais.

§ 2.

Des commissions contentieuses de liquidation.

SOMMAIRE.

641. Caractère et objet des commissions de liquidation.
642. Exemples d'institution de ces commissions.
643. Leur degré d'autorité.

Dans quel but sont formées les commissions de liquidation?

641. Les commissions de liquidation sont formées, le plus habituellement, pour liquider les droits privés à une indemnité allouée par une loi, ou consentie par une convention diplomatique. Elles sont instituées tantôt en vertu d'une loi, tantôt par un acte du chef de l'Etat, tantôt, enfin, par simple arrêté ministériel.

Quels sont les principaux cas dans lesquels de pareilles commissions ont été instituées ?

642. Parmi les nombreuses commissions de liquidation qui ont été formées à diverses époques, nous citerons les suivantes comme étant les plus importantes.

1° En vertu des art. 10 et 14 de la loi du 27 avril 1825, une commission de liquidation nommée par le roi fut chargée de procéder, sauf recours au conseil d'Etat, à la liquidation des droits réclamés sur l'indemnité de trente millions de rente, au capital d'un milliard, accordée aux émigrés, déportés et condamnés révolutionnairement, pour leurs biens-fonds confisqués et vendus. La commission fut organisée par l'ordonnance royale du 1er mai 1825. Elle a été supprimée, à partir du 31 décembre 1832, par l'art. 16 de la loi du 21 avril de la même année. Aux termes de cet article, tous les ayant droit en retard de réclamer ou de produire les pièces et déclarations prescrites sont irrévocablement frappés de déchéance.

2° D'après l'art. 5 de la loi du 30 avril 1826, la répartition de l'indemnité de cent cinquante millions, moyennant laquelle l'indépendance avait été concédée à Saint-Domingue, dut être faite entre les anciens colons dépossédés, par une commission spéciale nommée par le roi. Cette commission était divisée en trois sections. En cas d'appel, les deux sections qui n'auraient pas rendu la décision se réunissaient et se formaient en commission d'appel pour statuer. L'ordonnance royale du 9 mai 1826 fixa la composition de la commission, les attributions de chaque section, les règles des délibérations et de l'instruction.

3° L'art. 3 de la loi du 14 juin 1835 prescrivit la formation d'une commission, nommée par ordonnance royale, pour répartir entre les ayant droit, sauf recours au conseil d'État, la somme d'un million cinq cent mille francs que le gouvernement des Etats-Unis s'était engagé à payer pour se libérer de diverses réclamations formées contre lui.

4° L'ordonnance royale du 30 novembre 1839 institua, pour liquider toutes les réclamations d'indemnité fondées sur l'engagement pris par le gouvernement du Mexique, deux commissions spéciales : l'une de première instance, l'autre d'appel, désignée sous le nom de *commission de révision* et dont les arrêtés étaient en dernier ressort.

5° Le décret du 24 novembre 1849, rendu en exécution de l'art. 5 de la loi du 30 avril de la même année, a créé, pour la répartition de l'indemnité accordée aux colons par suite de l'affranchissement des esclaves, une commission spéciale devant siéger au chef-lieu de chacune des colonies. Les décisions des commissions n'ont été qu'en premier ressort, et le recours contre elle a dû être porté devant le conseil privé de la colonie, et, pour Nossi-Bé et Sainte-Marie, à défaut de conseil privé, devant le conseil d'administration de Mayotte et dépendances. Les conseils privés et le conseil d'administration de Mayotte ont été investis du droit de statuer en dernier ressort.

6° L'art. 3 de la loi du 8 juillet 1852 a chargé la commission de la caisse de vétérance des listes civiles antérieures à 1830, instituée par la loi du 29 juin 1835, de fixer les indemnités viagères de retraite que pourraient réclamer, sous les conditions prescrites, les employés et agents de la dernière liste civile. Le même article laissait à un décret le soin de déterminer les règles applicables à la fixation des indemnités. En conséquence, le décret du 31 juillet 1852 a soumis les liquidations opérées par la commission de la caisse de vétérance à une révision par la direction de la dette inscrite au ministère des finances, mais en faisant de cette révision une mesure purement administrative et non un moyen de recours mis à la disposition des parties privées.

Comment sont déterminées leurs attributions, et quelles sont les règles essentielles de leur juridiction ?

643. Il résulte de l'énumération qui précède que les commissions de liquidation peuvent avoir une origine et une autorité très-diverses. Il faut suivre, pour chacune d'elles, les règles qui lui sont spécialement imposées. Ces règles serviront à déterminer les cas où la décision est en premier ou dernier ressort, et la juridiction compétente pour connaître du recours. En outre, deux principes essentiels dominent toute cette matière : le premier, que toute commission uniquement fondée sur un arrêté ministériel ne peut avoir qu'un droit d'avis, la décision appartenant alors au ministre compétent, qui est le juge ordinaire du contentieux se rattachant à son ministère, mais qui n'a pas le pouvoir de créer lui-même des juri-

dictions; le second que, même en dernier ressort, les arrêtés des commissions de liquidation sont virtuellement passibles de recours au conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir, conformément à la règle générale énoncée dans la loi des 7-14 octobre 1790.

SECTION V.

DES CONSEILS PRIVÉS DES COLONIES.

SOMMAIRE.

644. Origine des conseils privés.
645. Leur composition.
646. Leurs attributions.
647. Institutions analogues aux conseils privés.

Qu'entend-on par conseils privés, et à quelle époque remonte leur institution?

644. Dans les colonies les plus importantes, le conseil placé près du gouverneur, pour préparer et éclairer ses décisions est spécialement désigné sous le nom de conseil privé. L'origine de cette institution remonte, pour la Martinique et la Guadeloupe, à l'ordonnance du 9 février 1827; pour la Réunion, à celle du 21 août 1825; pour la Guiane française, à celle du 27 août 1828. L'existence d'un conseil privé fut expressément maintenue, dans chacune de ces quatre colonies, par la loi du 24 avril 1833 et par les ordonnances qui furent rendues pour son exécution.

Quelles sont les seules colonies où il existe aujourd'hui un conseil privé proprement dit?

645. Aujourd'hui, un conseil privé proprement dit n'existe que dans les trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. La Guiane française est désormais assimilée aux petites colonies. Dans chacune des trois grandes colonies précitées, le sénatus-consulte du 3 mai 1854 a posé en principe qu'il serait établi un conseil privé, dont la composition serait réglée par un décret.

Comment le conseil privé y est-il composé?

D'après l'art. 5 du décret impérial du 29 août 1855, ce conseil privé est composé du gouverneur, président, de l'ordonnateur, du directeur de l'intérieur, du procureur général et de deux conseillers privés qui, au besoin, sont remplacés par des suppléants. Les conseillers privés et leur suppléants sont nommés par l'empereur.

Quelles sont les attributions des conseils privés?

646. Dans chacune des trois principales colonies, le conseil privé remplit, près du gouverneur, l'office qu'exerce le conseil de préfecture, près du préfet, dans chacun des départements de la métropole. En conséquence, il est investi, à la fois, d'attributions consultatives, d'attributions délibératives et d'attributions contentieuses.

Comme les conseils de préfecture de la métropole, les conseils privés des colonies ne statuent sur le contentieux administratif que sauf recours au conseil d'Etat, sous la réserve cependant de quel-

ques cas, tels que celui rappelé n° 642-5°, dans lesquels ils prononcent en dernier ressort. Mais à la différence des conseils de préfecture, les conseils privés sont expressément investis de la généralité du contentieux administratif; il leur est adjoint, pour en connaître, deux magistrats désignés par le gouverneur; ils ont près d'eux, en ces matières, un ministère public, dont les fonctions sont remplies par l'inspecteur colonial; enfin, ils ont un règlement complet de procédure, écrit dans l'ordonnance du 31 août 1828.

Indépendamment de sa qualité de juge du contentieux administratif, le conseil privé prononce, sauf recours en cassation, sur l'appel des jugements rendus par le tribunal de première instance, relativement aux contraventions aux lois, ordonnances et règlements sur le commerce étranger et sur le régime des douanes. Lorsqu'il se constitue en commission d'appel, on suit les mêmes règles que pour sa constitution en conseil du contentieux administratif. Un titre exprès de l'ordonnance du 31 août 1828 fixe le mode de procéder devant le conseil privé, constitué en commission d'appel.

Quelle est l'institution qui tient lieu des conseils privés dans les petites colonies?

647. Les conseils d'administration des petites colonies remplissant des fonctions analogues à celles des conseils privés des grands établissements coloniaux, on leur applique, par analogie, et autant que le comporte la différence des lieux, la partie essentielle des règles que nous venons de retracer.

TITRE III.

DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS JUGEANT EN DERNIER RESSORT.

SOMMAIRE.

648. Objet de ce titre.
649. Sa division.

Quel est le caractère commun de tous les tribunaux administratifs jugeant en dernier ressort, le conseil d'État excepté?

648. Nous traitons, dans ce titre, de tous les tribunaux administratifs jugeant en dernier ressort, à l'exception du conseil d'Etat, qui fait l'objet du titre suivant. Par conséquent, tous les tribunaux dont nous avons ici à parler présentent le caractère commun de juridictions spéciales et exceptionnelles, la juridiction générale et ordinaire, au degré supérieur, n'appartenant qu'au conseil d'Etat.

649. Nous nous occuperons successivement, dans six chapitres, des conseils sanitaires; des conseils de révision pour le recrutement de l'armée de terre et de mer; des jurys et des conseils de révision en matière de garde nationale; de la commission des monnaies; du conseil impérial de l'instruction publique; de la cour des comptes.

CHAPITRE PREMIER.

DES CONSEILS SANITAIRES.

SOMMAIRE.

650. Objet de la police sanitaire.
651. Législation en cette matière.
652. Composition des conseils sanitaires.
653. Leurs attributions.

Qu'entend-on par police sanitaire ?

650. La police sanitaire comprend les mesures nécessaires pour prévenir l'invasion ou pour arrêter le progrès des maladies pestilentielles. Ces mesures, très-rigoureuses et très-multipliées lorsque la science médicale était unanime à reconnaître le principe de la contagion, tendent graduellement à s'adoucir et à se limiter, au grand avantage des relations internationales, depuis que l'opinion médicale donne moins d'importance au contact matériel qu'à l'absence de soins hygiéniques et à l'action de l'air atmosphérique, pour expliquer la transmission et le développement des maladies pestilentielles.

Quelle est la loi fondamentale sur la police sanitaire ?

651. C'est la loi du 3 mars 1822 qui a fixé les principes et les pénalités en matière de police sanitaire. D'après cette loi, l'application des peines est dévolue aux tribunaux judiciaires; mais la surveillance appartient à des autorités spéciales.

Qu'étaient les intendances et commissions sanitaires, et que sont aujourd'hui les agents et conseils sanitaires?

Ces autorités furent d'abord organisées par l'ordonnance du 7 août 1822, sous le nom d'*intendances* et de *commissions sanitaires*. Le décret du 24 décembre 1850 a modifié cette organisation sous deux rapports essentiels : 1° il supprime la distinction entre les intendances et les commissions et n'admet plus que des commissions sanitaires; 2° il ne laisse aux commissions que la délibération et réserve l'exécution à des agents nommés par le gouvernement et divisés en *agents principaux* et *agents ordinaires*. Enfin, sans toucher à ces dispositions fondamentales, le décret du 4 juin 1853, dont le principal objet a été de mettre l'organisation de la police sanitaire en harmonie avec la convention internationale promulguée par décret du 27 mai de la même année, a remplacé la dénomination de commissions sanitaires par celle de *conseils sanitaires*.

Comment sont composés les conseils sanitaires ?

652. Chaque agent principal du service sanitaire a, près de lui, un conseil sanitaire. Aux termes des art. 26, 27 et 28 du décret du 24 décembre 1850, font partie de droit dudit conseil avec voix délibérative : 1° l'agent principal, qui prend le titre de *directeur de la santé* dans les ports où il existe des lazarets; 2° le maire; 3° le plus élevé en grade d'entre les officiers généraux ou supérieurs attachés à un commandement territorial; 4° dans les ports militaires, le

préfet maritime, le major général, le président du conseil de santé de la marine, et, dans les ports de commerce, le commissaire chargé du service maritime; 5° le directeur ou inspecteur des douanes, et, à défaut, le plus élevé en grade des employés dans ledit service; 6° dans les chefs-lieux de préfecture, deux conseillers de préfecture. Sur tous les points du littoral où les nations étrangères entretiennent des consuls, les consuls seront invités à se réunir, au commencement de chaque année, pour désigner l'un d'entre eux qui aura la faculté d'assister aux délibérations du conseil sanitaire avec voix consultative.

Les conseils sanitaires renferment, en outre, trois membres au moins et six au plus désignés par l'élection; un tiers d'entre eux est nommé par le conseil municipal, un tiers par la chambre de commerce, et à son défaut par le tribunal de commerce du ressort, et un tiers par le conseil d'hygiène publique et de salubrité de la circonscription. Les choix ne peuvent porter que sur des personnes faisant partie du corps qui les nomme et ayant leur résidence dans le lieu où siége le conseil. S'il n'existe pas de chambre ou de tribunal de commerce dans la localité, le conseil municipal nommera, outre les membres choisis dans son sein, un tiers des membres du conseil choisi parmi les négociants. S'il n'existe pas de conseil d'hygiène, il sera également chargé de nommer le dernier tiers, qui sera choisi parmi les médecins.

Comment sont-ils renouvelés?

Les membres du conseil sanitaire sont nommés pour trois ans et renouvelés par tiers chaque année. Pendant les deux premières années, les membres sortants sont désignés par le sort et ensuite par l'ancienneté. Ils sont indéfiniment rééligibles. Les préfets et sous-préfets sont présidents-nés du conseil établi au siége de leur résidence; ils peuvent déléguer leurs fonctions.

Quelles sont leurs attributions?

653. Indépendamment de leurs attributions consultatives, les conseils sanitaires sont appelés à rendre des décisions particulières pour l'application des règlements sanitaires aux diverses provenances. Ces décisions, qui ont évidemment le caractère contentieux, expriment toujours les motifs qui les ont déterminées, et doivent être rendues et notifiées sans retard, conformément au principe écrit dans l'art. 53 de l'ordonnance du 7 août 1822. Elles sont en dernier ressort, mais néanmoins et par application de la règle générale, susceptibles de recours au conseil d'État pour incompétence ou excès de pouvoir.

CHAPITRE II.

DES CONSEILS DE RÉVISION POUR LE RECRUTEMENT DE L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER.

SOMMAIRE.

654. Notions générales sur le recrutement militaire.
655. Composition des conseils de révision.
656. Leurs attributions.

Quelles sont les principales règles relatives au recrutement militaire ?

654. Aux termes de l'art. 1er de la loi du 21 mars 1832, l'armée, soit de terre, soit de mer, se recrute par des appels et des engagements volontaires. L'armée de mer a en outre un mode particulier de recrutement : l'inscription maritime, dont nous avons traité sous le n° 624. Nous n'avons ici à parler que du recrutement par la voie des appels.

En vertu de l'art. 1er de la loi du 11 octobre 1830, la force du contingent à appeler chaque année est déterminée par une loi spéciale. Ce contingent est soumis à deux répartitions successives.

La première répartition se fait entre les départements. D'après l'art. 4 de la loi du 21 mars 1832, le tableau la contenant devait être annexé à la loi annuelle du contingent, et elle était alors opérée suivant le terme moyen des jeunes gens inscrits dans chaque département sur les tableaux de recensement rectifiés des dix années précédentes. Ce système fut changé par la loi du 8 mai 1837. Aux termes de l'art. 2 de cette loi, constamment reprodnit dans les lois ultérieures du contingent, la répartition entre les départements est faite, par acte du pouvoir exécutif, proportionnellement au nombre de jeunes gens inscrits sur les listes de tirage de la classe appelée.

La deuxième répartition, ou sous-répartition du contingent assigné à chaque département, a lieu entre les cantons proportionnellement au nombre des jeunes gens inscrits sur les listes de tirage de chaque canton. Elle est faite par le préfet en conseil de préfecture, et rendue publique par voie d'affiche avant l'ouverture des opérations du conseil de révision. Telles sont les dispositions d'un article constamment reproduit dans les lois annuelles du contingent depuis celle du 5 juillet 1836.

Le contingent assigné à chaque canton est formé par un tirage au sort entre les jeunes *Français* qui ont leur domicile légal dans le canton, et qui auront atteint l'âge de vingt ans révolus dans le courant de l'année précédente. Les tableaux de recensement des jeunes gens du canton soumis au tirage sont dressés par les maires. L'examen des tableaux de recensement et le tirage au sort ont lieu au chef-lieu de canton, en séance publique, devant le sous-préfet assisté des maires du canton, dans les formes réglées par les articles 10, 11 et 12 de la loi du 21 mars 1832.

655. Dans chaque département un *conseil de révision* est institué pour revoir les opérations du recrutement et statuer sur les réclamations auxquelles elles peuvent donner lieu. D'après l'art. 15 de la loi du 21 mars 1832, le conseil de révision se compose : du préfet, président, ou, à son défaut, du conseiller de préfecture qu'il aura délégué ; d'un conseiller de préfecture, d'un membre du conseil général du département, d'un membre du conseil d'arrondissement, tous trois à la désignation du préfet ; d'un officier général ou supérieur désigné par le chef de l'Etat. Un membre de l'intendance militaire assiste aux opérations du conseil de révision. Il est entendu toutes les fois qu'il le demande et peut faire consigner ses observations au registre des délibérations. Le sous-préfet assiste aux séances que le conseil de révision tient dans l'étendue de son arrondissement. Il y a voix consultative.

Comment sont composés les conseils de révision ?

Le conseil de révision statue en séance publique. Il se transporte dans les divers cantons pour éviter aux jeunes gens et à leurs familles des déplacements coûteux ; toutefois, suivant les localités, le préfet peut réunir dans le même lieu plusieurs cantons pour les opérations du conseil.

Comment délibèrent-ils ?

656. Le conseil de révision, aux termes des art. 15, 17 et 28 de la loi du 21 mars 1832, statue : 1° sur les causes d'exemption et de déduction ; 2° sur les substitutions de numéros et les demandes de remplacement ; 3° sur toutes les réclamations auxquelles les opérations du recrutement auront pu donner lieu.

Quelle est leur compétence, et quelle est celle des tribunaux judiciaires ?

Cette compétence du conseil de révision n'a été modifiée par la loi du 26 avril 1855 sur la dotation de l'armée, et par celle du 17 mars 1858, qu'en ce qui concerne les demandes de remplacement et les substitutions de numéros. Aujourd'hui, d'après l'art. 10 de la loi du 26 avril 1855, modifié par la loi du 17 mars 1858, les demandes de remplacement et les substitutions de numéros ne peuvent plus avoir lieu qu'entre frères, beaux-frères et parents jusqu'au sixième degré. Hors de ces cas, le mode de remplacement antérieurement établi a été supprimé et il y a été substitué un système d'exonération du service, au moyen d'une prestation pécuniaire destinée à encourager les rengagements d'anciens militaires. Le taux de la prestation est fixé, chaque année, par un arrêté du ministre de la guerre, et le montant doit en être versé à la caisse de la dotation de l'armée, dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations des conseils de révision. A l'expiration de ce délai, aux termes de l'art. 7 de la loi précitée, le conseil de révision, réuni au chef-lieu de département, prononce les exonérations sur la présentation des récépissés de versement. En résumé, si par l'effet de la nouvelle loi, le conseil de révision n'a plus à connaître du remplacement que dans des cas exceptionnels, il est appelé d'une manière générale à prononcer les exonérations, toutes les fois que les conditions en sont remplies

Digitized by Google

par des jeunes gens étrangers à l'armée. Si elles le sont par des militaires sous les drapeaux, l'art. 8 de la loi du 26 avril 1855 porte que l'exonération est prononcée, dans ce cas, par les conseils d'administration des corps auxquels sont présentés les récépissés de versement.

Les causes d'*exemption* diffèrent de celles de *déduction* ou de *dispense*, en ce que, au moyen des premières, les jeunes gens sont remplacés dans l'ordre des numéros subséquents; tandis que, au moyen des secondes, ils sont considérés comme ayant satisfait à l'appel et comptés numériquement en déduction du contingent. Dans le premier cas, par conséquent, il y a préjudice pour les autres jeunes gens de la même classe; dans le second cas il y a perte pour l'État. Il existe encore une autre différence entre l'exemption et la dispense. L'exemption est essentiellement définitive, tandis que la dispense peut n'être que transitoire, puisqu'elle met celui qui l'obtient dans le cas d'être appelé au service militaire, s'il abandonne, avant le terme fixé pour la durée de ce service, la position privilégiée qui l'en avait fait affranchir. Les causes d'exemption sont déterminées par l'art. 13 de la loi du 21 mars 1832; celles de déduction le sont par l'art. 14 de la même loi.

Dans les cas d'exemption pour infirmités les gens de l'art sont consultés. Les autres cas d'exemption ou de déduction sont jugés sur la production de documents authentiques, ou, à défaut de documents, sur des certificats signés de trois pères de famille domiciliés dans le même canton dont les fils sont soumis à l'appel ou ont été appelés. Ces certificats doivent, en outre, être signés et approuvés par le maire de la commune du réclamant. Les actes de substitution et de remplacement direct, dans les cas exceptionnels où ils sont encore autorisés, après admission par le conseil de révision, sont reçus par le préfet dans les formes prescrites pour les actes administratifs.

En vertu de l'art. 25 de la loi du 21 mars 1832, les décisions du conseil de révision sont en dernier ressort; mais, conformément à la règle générale, elles sont susceptibles de recours au conseil d'État pour incompétence ou excès de pouvoir. Le conseil de révision ne connaît pas des questions relatives à l'état et aux droits civils des réclamants. Ces questions sont renvoyées aux tribunaux civils. Aux termes de l'art. 26 de la loi précitée, elles sont jugées, contradictoirement avec le préfet, à la requête de la partie la plus diligente. Les tribunaux statuent sans délai, le ministère public entendu, sauf appel.

CHAPITRE III.

DES JURYS ET DES CONSEILS DE RÉVISION EN MATIÈRE DE GARDE NATIONALE.

SOMMAIRE.

657. Composition des jurys de révision.
658. Leurs attributions.
659. Composition des conseils de révision.
660. Leurs attributions.

657. Aux termes de l'art. 10 du décret-loi du 11 janvier 1852, il y a un *jury de révision* pour chaque canton. Il est présidé par le juge de paix et composé de quatre membres nommés par le sous-préfet. A Paris, le jury de révision institué à l'état-major général est présidé par le chef d'état-major, à son défaut par un lieutenant-colonel d'état-major, et composé de quatre chefs de bataillon, deux chefs d'escadron d'état-major, deux capitaines d'état-major, un chef d'escadron, rapporteur; un capitaine, rapporteur adjoint; un capitaine, secrétaire; un lieutenant, secrétaire adjoint.

Comment sont composés les jurys de révision en matière de garde nationale?

658. Conformément à l'art. 20 de la loi du 13 juin 1851, le jury de révision statue sur les recours portés devant lui contre les décisions des conseils de recensement. Il prononce en dernier ressort et ses décisions, en vertu de l'art. 30 de la loi précitée, ne sont susceptibles de recours devant le conseil d'État que pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi.

Quelle est leur compétence?

659. Lorsque, en vertu du titre VI de la loi du 22 mars 1831, il y a lieu à mobilisation de la garde nationale pour un service de guerre, il est institué par arrondissement de sous-préfecture, aux termes de l'art. 4 de la loi du 19 avril 1832, un *conseil de révision* composé comme il suit : *président*, au chef-lieu du département, le préfet ou un conseiller de préfecture délégué par lui; au chef-lieu de tout autre arrondissement, le sous-préfet; *membres*, deux membres du conseil général ou du conseil de l'arrondissement désignés par le préfet; l'officier général commandant la subdivision militaire ou l'officier supérieur délégué par lui; l'officier le plus élevé en grade dans la garde nationale.

Dans quels cas sont formés, et comment sont composés les conseils de révision en matière de garde nationale?

Le titre VI de la loi du 22 mars 1831 et la loi du 19 avril 1832, formellement maintenus par la loi du 13 juin 1851, continuent à être en vigueur depuis le décret du 11 janvier 1852, ce décret n'abrogeant les lois antérieures qu'en tant qu'elles seraient contraires à ses dispositions.

660. Le conseil de révision pour la garde nationale mobilisée prononce : 1° sur les réclamations contre les désignations faites

Quelles sont leurs attributions?

Digitized by Google

par les conseils de recensement; 2° sur l'aptitude au service. Cette double attribution lui est dévolue par l'art. 3 de la loi du 19 avril 1832, combiné avec les art. 146 et 148 de la loi du 22 mars 1831.

Le conseil de révision, en matière de garde nationale, remplissant les mêmes fonctions que le conseil de révision en matière de recrutement, il s'ensuit que ses décisions, comme celles de celui-ci, sont en dernier ressort, et ne peuvent être déférées au conseil d'Etat que pour incompétence ou excès de pouvoir.

CHAPITRE IV.

DE LA COMMISSION DES MONNAIES.

SOMMAIRE.

661. Notions générales sur les établissements monétaires.
662. Composition de la commission des monnaies.
663. Ses attributions.

Quel est le principe fondamental en matière de monnaies et médailles?

661. L'intérêt commun de la société, la sûreté des transactions et la fidélité du commerce ont depuis longtemps exigé que toute monnaie fût revêtue de l'empreinte nationale. En conséquence, l'Etat a le privilége exclusif de la fabrication des monnaies, ainsi que des médailles, à raison de l'étroite analogie des médailles avec les monnaies. Aux termes des art. 1 et 2 de l'arrêté du 5 germinal an XII, il est expressément défendu à toutes personnes, quelles que soient les professions qu'elles exercent, de frapper ou faire frapper des médailles, jetons ou pièces de plaisir, d'or, d'argent et d'autres métaux, ailleurs que dans l'atelier destiné à cet effet dans l'hôtel des Monnaies de Paris, à moins d'être munies d'une autorisation spéciale du gouvernement. Néanmoins, tout dessinateur ou graveur, ou autre individu, peut dessiner ou graver, faire dessiner ou graver des médailles, et elles sont frappées avec le coin qu'il remet à la Monnaie des médailles. Les frais de fabrication sont réglés par le ministre des finances. Il est déposé deux exemplaires en bronze de chaque médaille à l'hôtel des Monnaies de Paris, et deux à la Bibliothèque nationale.

Quel est le rôle de la commission des monnaies?

Le nombre des établissements ou ateliers monétaires a varié suivant les temps. Ils sont désignés sous le nom d'*Hôtels des Monnaies*, et sont tous placés sous l'autorité et la surveillance de l'administration centrale. L'administration centrale est dirigée par une commission spéciale, appelée *commission des monnaies*.

Comment est-elle composée?

662. La commission des monnaies est composée d'un président et de deux commissaires généraux, tous nommés par le chef de l'Etat.

Digitized by Google

663. Indépendamment de ses attributions administratives, la commission des monnaies est chargée, en matière contentieuse : 1° de juger le titre et le poids des espèces fabriquées ; 2° de statuer sur les difficultés relatives au titre et à la marque des lingots et ouvrages d'or et d'argent. Ses décisions sont en dernier ressort, et ne peuvent être attaquées devant le conseil d'Etat que pour incompétence ou excès de pouvoir.

Quelle est sa compétence ?

CHAPITRE V.

DU CONSEIL IMPÉRIAL DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

664. Origine du conseil impérial de l'instruction publique.
665. Sa composition.
666. Ses attributions.

664. Le décret du 17 mars 1808, en organisant l'Université, établit à sa tête un conseil pour la délibération, de même qu'il y mettait un grand-maître pour l'action. D'après les art. 66 et 69 à 75 de ce décret, le *conseil de l'Université* était présidé par le grand-maître, en son absence, par le chancelier ou le trésorier de l'Université. Il était composé de trente membres. Dix de ces membres, dont six choisis parmi les inspecteurs généraux et quatre parmi les recteurs, étaient conseillers à vie ou conseillers titulaires de l'Université. Ils étaient brevetés par l'empereur. Les conseillers ordinaires, au nombre de vingt, étaient pris parmi les inspecteurs généraux, les doyens et professeurs des facultés et les proviseurs des lycées. Tous les ans, le grand-maître faisait la liste des vingt conseillers ordinaires qui devaient compléter le conseil pendant l'année. Un secrétaire général, choisi parmi les conseillers ordinaires, et nommé par le grand-maître, rédigeait les procès-verbaux des séances du conseil. Le conseil de l'Université s'assemblait au moins deux fois par an, et plus souvent si le grand-maître le trouvait nécessaire. Le conseil était partagé pour le travail en cinq sections : la première s'occupait de l'état et du perfectionnement des études; la seconde, de l'administration et de la police des écoles; la troisième, de leur comptabilité; la quatrième du contentieux, et la cinquième, des affaires de sceau de l'Université. Chaque section examinait les affaires qui lui étaient renvoyées par le grand-maître, et en faisait le rapport au conseil, qui en délibérait.

Comment était composé le conseil de l'Université d'après le décret du 17 mars 1808 ?

Indépendamment de ses attributions administratives, le conseil de l'Université était appelé, par l'art. 82 du décret précité, à exercer directement ou sur recours, contre les décisions des conseils académiques, la triple juridiction, contentieuse, disciplinaire et de comptabilité qui était dévolue à ces derniers conseils. Le chapitre II du

Quelles étaient ses attributions contentieuses ?

Digitized by Google

décret du 15 novembre 1811 fixa, sous ce triple rapport, toutes les règles de compétence et d'instruction. D'après l'art. 50 du décret de 1811, les décisions du conseil de l'Université, en matière de comptabilité, étaient susceptibles de recours au conseil d'Etat; mais, aux termes de l'art. 149 du même décret, il ne pouvait y avoir recours au conseil d'Etat, contre les jugements du conseil de l'Université, en matière disciplinaire, que lorsque le jugement prononçait la peine de la radiation du tableau.

Qu'était le conseil royal de l'instruction publique?

L'ordonnance du 17 février 1815, qui ne fut jamais exécutée, supprima l'Université nationale, pour y substituer dix-sept universités locales, et plaça au sommet de cette nouvelle organisation un *conseil royal de l'instruction publique*, composé d'un président et de onze conseillers nommés par le roi, dont deux devaient être choisis dans le clergé, deux dans le conseil d'Etat ou les cours judiciaires, et les sept autres parmi les personnes les plus recommandables par leurs talents et leurs services dans l'instruction publique. L'ordonnance du 15 août 1815 rétablit officiellement les académies, telles que les avait organisées le décret du 17 mars 1808, et remplaça le grand-maître de l'Université et son conseil par une commission de cinq membres qui prit le titre de *commission de l'instruction publique*. Le nombre des membres de cette commission fut porté à sept par l'ordonnance du 22 juillet 1820, et ultérieurement à huit. L'ordonnance du 1er novembre 1820 conféra à la *commission de l'instruction publique* le titre de *conseil royal de l'instruction publique*, fixa les attributions de son président ainsi que de chacun de ses membres, et fit entre eux la répartition du service. L'ordonnance du 1er juin 1822 rendit au chef de l'Université la qualification de grand-maître, et celle du 10 février 1828, en érigeant l'instruction publique en département ministériel, posa en principe que le chef de ce département exercerait les fonctions de grand-maître de l'Université de France.

Comment il devint conseil royal de l'Université?

L'organisation du conseil royal de l'instruction publique resta telle que l'avait établie l'ordonnance du 1er novembre 1820, jusqu'à celle du 7 décembre 1845. Aux termes de cette dernière ordonnance, le conseil de l'Université reprit sa constitution, telle que l'avait fixée le décret organique du 17 mars 1808, et s'appela désormais *conseil royal de l'Université*. Ce retour au décret de 1808 était plus apparent que réel, l'individualité financière de l'Université ayant été profondément atteinte par l'art. 9 de la loi du 17 août 1835. Aussi, le conseil royal ne reprit-il pas sa juridiction en matière de comptabilité, et conserva-t-il seulement la juridiction disciplinaire et contentieuse qu'il n'avait jamais perdue au milieu de ses transformations successives.

Comment était composé le conseil supérieur de l'instruction publique d'après la loi du 15 mars 1850?

La loi du 15 mars 1850, en organisant la liberté d'enseignement et retirant à l'Université tout caractère corporatif, remplaça le conseil de l'Université par un conseil supérieur de l'instruction publique.

D'après cette loi, le conseil supérieur était composé ainsi qu'il suit : le ministre, président ; quatre archevêques ou évêques, élus par leurs collègues ; un ministre de l'Eglise réformée, élu par les consistoires ; un ministre de l'Eglise de la confession d'Augsbourg, élu par les consistoires ; un membre du consistoire central israélite, élu par ses collègues ; trois conseillers d'Etat, élus par leurs collègues ; trois membres de la Cour de cassation, élus par leurs collègues ; trois membres de l'Institut, élus eu assemblée générale de l'Institut ; huit membres nommés par le président de la République en conseil des ministres et choisis parmi les anciens membres du conseil de l'Université, les inspecteurs généraux, les recteurs et les professeurs des facultés, ces huit membres formant une section permanente ; trois membres de l'enseignement libre, nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre de l'instruction publique. Les membres de la section permanente étaient nommés à vie. Ils ne pouvaient être révoqués que par le président de la République en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'instruction publique. Ils recevaient seuls un traitement. Les autres membres du conseil étaient nommés pour six ans et indéfiniment rééligibles. Le conseil supérieur tenait au moins quatre sessions par an. Le ministre pouvait le convoquer en session extraordinaire toutes les fois qu'il le jugeait convenable.

Quelles étaient ses attributions contentieuses ?

Quant aux attributions, celles purement administratives que la loi de 1850 donnait au conseil supérieur étaient nombreuses et importantes. Celles de juridiction ne pouvaient avoir pour objet la comptabilité, puisque désormais tout caractère corporatif était retiré à l'Université ; mais, aux termes de l'art. 5 de la loi précitée, le conseil supérieur était appelé à prononcer en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques en matière contentieuse et disciplinaire.

Quel a été aux diverses époques le caractère essentiel du conseil placé à la tête de l'instruction publique ?

Résumons, en peu de mots, l'exposé historique que nous venons de présenter. — Jusqu'à la chute du premier Empire, le conseil de l'Université partagea avec le grand-maître le gouvernement irresponsable de l'instruction publique sous l'autorité directe du chef de l'Etat. Le conseil royal de l'instruction publique conserva ce caractère sous l'autorité du ministre compétent, jusqu'à l'ordonnance du 7 décembre 1845. Cette ordonnance fit une part beaucoup plus grande à la responsabilité ministérielle, et la loi du 15 mars 1850 lui donna la direction effective de l'enseignement public. Le conseil supérieur de l'instruction publique ne fut plus qu'un conseil administratif, au lieu d'être un conseil de gouvernement.

Comment est composé le conseil impérial de l'instruction publique ?

665. *Le conseil impérial de l'instruction publique* a conservé, sauf la suppression du principe électif, le caractère que la loi de 1850 avait imprimé au conseil supérieur. Aux termes des art. 1 et 5 du décret du 9 mars 1852, tous les membres en sont nommés

et révoqués par l'empereur. Il se compose de trois membres du Sénat, de trois membres du conseil d'Etat, de cinq archevêques ou évêques, de trois membres des cultes non catholiques, de trois membres de la Cour de cassation, de cinq membres de l'Institut, de huit inspecteurs généraux, de deux membres de l'enseignement libre. Les membres du conseil impérial sont nommés pour un an. Le ministre préside le conseil et détermine l'ouverture des sessions, qui ont lieu au moins deux fois par an. Cette organisation n'a pas été changée par la loi du 14 juin 1854, qui a eu seulement pour but de modifier l'administration académique sans toucher à la direction centrale du corps enseignant.

Quelles sont ses attributions contentieuses ?

666. Le conseil impérial de l'instruction publique a les attributions administratives déterminées par la loi du 15 mars 1850. Comme juridiction, il n'a plus aucune action disciplinaire sur les membres de l'enseignement public, secondaire ou supérieur, cette action ayant été conférée directement et sans recours au ministre de l'instruction publique par l'art. 3 du décret du 9 mars 1852; mais, sauf cette exception, il continue à connaître des recours formés devant lui contre les arrêtés des conseils académiques rendus en matière contentieuse. Il connaît aussi directement des recours contre les arrêtés contentieux des conseils départementaux de l'instruction publique, en vertu de l'art. 7 de la loi du 14 juin 1854. Ses décisions sont en dernier ressort et susceptibles seulement d'être déférées au conseil d'Etat, pour incompétence ou excès de pouvoir.

CHAPITRE VI.

DE LA COUR DES COMPTES.

SOMMAIRE.

667. Définition de la cour des comptes.
668. Division de ce chapitre.

Qu'est-ce que la cour des comptes ?

667. La *cour des comptes* est un haut tribunal administratif appelé à vérifier ou à juger tous les comptes financiers.

668. Pour traiter de la cour des comptes d'une manière complète et méthodique, nous exposerons successivement les principes généraux sur la comptabilité publique, l'origine de la cour des comptes, son organisation, ses attributions, les règles concernant la procédure suivie devant elle et les voies de recours contre ses décisions.

SECTION PREMIÈRE.

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

669. Objet de la comptabilité publique.
670. Ses principales divisions.
671. Séparation de l'ordonnateur et du comptable.
672. Comptabilité législative.
673. Budget des recettes.
674. Budget des dépenses.
675. Répartition des crédits législatifs.
676. Distribution mensuelle des fonds.
677. Liquidation des dépenses.
678. Ordonnancement des dépenses.
679. Paiement des dépenses.
680. Règlement définitif du budget.
681. Comptes des ministres.
682. Dette inscrite.
683. Dette fondée.
684. Amortissement.
685. Cautionnements.
686. Dette viagère.
687. Dette flottante.
688. Comptabilité administrative.
689. Comptabilité des ordonnateurs.
690. Comptabilité des comptables.
691. Comptabilité judiciaire.
692. Comptabilités spéciales.
693. Comptabilité-matières.
694. Résumé.

669. La *comptabilité publique*, dans son sens le plus général, embrasse toutes les opérations législatives, administratives ou judiciaires qui aboutissent à un maniement de deniers publics ou à un mouvement de matières dans les dépôts publics.

Qu'entend-on par comptabilité publique ?

670. Il résulte de cette définition que la comptabilité publique se divise :

Comment se divise la comptabilité publique ?

1° Par rapport à son objet, en comptabilité-deniers et comptabilité-matières;

2° Par rapport à ses agents, en comptabilité législative, administrative et judiciaire;

3° Par rapport à sa destination, en comptabilité générale et comptabilités spéciales.

Nous nous occuperons d'abord de la *comptabilité-deniers*, avec tous les développements qu'exige cet important sujet. Nous résumerons, en les expliquant, les dispositions essentielles du décret impérial du 31 mai 1862, qui forme un code complet à cet égard.

Digitized by Google

Quel est le principe fondamental de la comptabilité-deniers? — Qu'entend-on par ordonnateur? — Qu'entend-on par comptable?

671. Le principe fondamental de la comptabilité-deniers est la séparation absolue de l'ordonnateur et du comptable à tous les degrés de la hiérarchie. Aux termes de l'art. 17 du décret du 31 mai 1862, les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable.

On entend par *ordonnateur* celui qui est chargé de faire emploi des crédits régulièrement ouverts et de délivrer, en conséquence, des ordonnances ou des mandats de paiement.

On entend par *comptable* celui qui, sous les noms divers de receveur, percepteur, caissier, trésorier, économe, payeur, est chargé de manier les fonds, c'est-à-dire de recevoir ou de payer.

La distinction entre l'ordonnateur et le comptable est commune à la comptabilité générale et aux comptabilités spéciales. Nous traiterons, en premier lieu, de la *comptabilité générale*, c'est-à-dire de celle qui a pour objet les recettes et dépenses de l'Etat. Nous l'étudierons successivement dans ses rapports avec le pouvoir législatif, avec l'autorité administrative et avec la cour des comptes. En d'autres termes, nous la présenterons sous son triste aspect : législatif, administratif et judiciaire.

Qu'entend-on par comptabilité législative?

672. La *comptabilité législative* embrasse essentiellement l'autorisation des recettes, le vote des dépenses et l'approbation de l'emploi des recettes aux dépenses. Les deux premières opérations consistent dans le vote général du budget et dans les votes partiels de crédits supplémentaires ou extraordinaires. La troisième fait l'objet de la loi portant règlement définitif du budget du dernier exercice clos.

Qu'est-ce que le budget général de l'Etat? — Qu'est-ce que l'exercice financier?

Les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice forment le *budget général de l'Etat*. Le budget est présenté au Corps législatif avant l'ouverture de chaque exercice. L'*exercice* s'ouvre avec l'année qui lui donne sa dénomination. Sont seuls considérés comme lui appartenant, les services faits et les droits acquis à l'Etat ou à ses créanciers dans le cours de cette même année. Néanmoins, la durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge : 1° jusqu'au 31 juillet de la seconde année pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses ; 2° jusqu'au 31 août de cette seconde année pour les paiements à faire par le trésor public. Chaque exercice n'est donc définitivement clos qu'au 31 août de la seconde année, à partir de son ouverture.

Le budget général de l'Etat a fait longtemps l'objet de deux lois distinctes : l'une pour les recettes et l'autre pour les dépenses. Aujourd'hui les deux budgets sont réunis en une seule loi.

Que contient le budget des recettes?

673. Le *budget des recettes* contient l'autorisation et l'évaluation de toutes les recettes, quelles qu'en soient l'origine et la nature. Aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu d'une loi. Il n'y

a d'exception à ce principe qu'à l'égard des droits de douanes, dans le cas déterminé par l'art. 3 du sénatus-consulte organique du 25 décembre 1852. Aux termes de cet article, les traités de commerce faits par l'empereur ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées.

Sous quelle peine est-il défendu de lever des contributions non portées au budget ?

Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles qui sont autorisées par la loi du budget, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception, et sans que, pour exercer cette action devant les tribunaux, il soit besoin d'une autorisation préalable.

Que contient le budget des dépenses ?

674. Le *budget des dépenses* ouvre les crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice ; il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes.

Quelles sont les règles fondamentales sur l'emploi des crédits ?

Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux. Le ministre des finances ne peut, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministère. Les ministres ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant affecté aux dépenses de leurs départements respectifs. Tous les fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs doivent être portés en recette au budget de l'exercice courant. Les ministres ordonnancent au profit du trésor, sur leurs crédits, le prix d'achat ou de loyer de tous les objets qui sont mis à leur disposition pour le service de leurs départements respectifs par les autres ministères. Le remboursement des avances que les ministères se font réciproquement est également l'objet d'ordonnances délivrées par les ministres auxquels les avances ont été faites au profit de ceux qui les ont effectuées et qui doivent en obtenir le rétablissement à leur crédit.

Comment se divisent les crédits ?

Les crédits se divisent en ordinaires, supplémentaires et extraordinaires.

Qu'entend-on par crédits ordinaires, supplémentaires et extraordinaires ?

En l'état actuel de nos institutions politiques, tel que nous l'avons exposé sous les nos 66 et 67, les crédits ordinaires sont ceux portés au budget pour les dépenses présumées de chaque ministère. Les crédits supplémentaires sont ceux qu'exige l'insuffisance des fonds affectés à un département ministériel. Les crédits extraordinaires sont ceux dont l'ouverture est rendue nécessaire par des circonstances imprévues et urgentes.

Quelle est la règle aujourd'hui en vigueur sur les crédits

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 ayant posé en principe que les crédits supplémentaires ou les crédits extraordinaires ne

additionnels de tout genre ?

pourraient désormais être ouverts que par une loi, il s'ensuit qu'aujourd'hui il ne peut être accordé de suppléments de crédits qu'en vertu d'une loi ou par un décret de virement. Les décrets de virement sont des décrets spéciaux, rendus en conseil d'Etat, à l'effet d'autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère.

Qu'est-ce que la spécialité des crédits par exercice ?

La spécialité des crédits par exercice consiste en ce que les crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice. Une loi est indispensable pour autoriser le report d'exercice à exercice.

Qu'est-ce que la spécialité des crédits par ministère ?

La spécialité des crédits par ministère, qui a remplacé la spécialité par chapitres, telle qu'elle existait avant le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, consiste en ce que les virements de crédits ne peuvent avoir lieu, par décret impérial, qu'entre les divers chapitres d'un même ministère. Les transports de crédits, de ministère à ministère, ne pourraient être autorisés que par une loi.

La spécialité par ministère est-elle encore aujourd'hui en vigueur ?

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, en substituant le vote du budget par sections au vote par ministère, n'a point restreint la spécialité des crédits par ministère. Le vote par sections n'a d'autre objet que de permettre au Corps législatif une action plus efficace sur les dépenses publiques ; mais le gouvernement n'en reste pas moins maître de se mouvoir librement dans le cercle des crédits alloués à chaque ministère. Et ce qui le prouve, c'est que le sénatus-consulte précité ne limite pas l'exercice du droit de virement aux seuls chapitres de chaque section ; mais l'étend au contraire expressément à tous les chapitres de chaque ministère.

Comment se fait la répartition des crédits de ministère entre les chapitres et des crédits de chapitre entre les articles ?

675. Lorsque les crédits législatifs étaient votés par chapitre, leur répartition entre les divers articles de chaque chapitre était faite par le ministre compétent et soumise à l'approbation du chef de l'État. Aujourd'hui que le vote a lieu par sections, la répartition des crédits entre les divers chapitres de chaque section est réglée par décret de l'empereur, rendu en conseil d'État, aux termes de l'art. 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Quant à la répartition du crédit affecté par décret à chaque chapitre, entre les divers articles de ce chapitre, ce sont les ministres qui en sont chargés, chacun dans son département ministériel, et ils doivent y procéder avant de faire aucune disposition sur les crédits qui leur ont été ouverts.

En quoi consiste la distribution mensuelle des fonds ?

676. Chaque mois, le ministre des finances propose à l'empereur, d'après les demandes des autres ministres, la distribution des fonds dont ils peuvent disposer dans le mois suivant.

Comment sont liquidées les dépenses auxquelles les crédits sont destinés à pourvoir ?

677. Nous avons défini, sous le n° 613, le caractère et l'objet de la liquidation de la dette publique. Aucune créance ne peut être liquidée, à la charge du trésor, que par l'un des ministres ou par

ses mandataires. Les titres de chaque liquidation doivent offrir les preuves des droits acquis aux créanciers de l'Etat, et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux de chaque service.

678. Aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée, soit par un ministre, soit par des ordonnateurs secondaires, tels notamment que les préfets, en vertu de ses délégations. L'ordonnancement consiste dans la délivrance de l'ordre de payer. Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds.

Comment et par qui sont-elles ordonnancées ?

Les ordonnances des ministres se divisent en *ordonnances de paiement* et *ordonnances de délégation*. Les ordonnances de paiement sont celles qui sont délivrées directement par les ministres au profit ou au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'Etat. Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit par des *mandats de paiement* au profit ou au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'Etat. Les mandats de paiement diffèrent donc des ordonnances de paiement en ce qu'ils sont délivrés par les ordonnateurs secondaires, au lieu de l'être directement par les ministres. Ils portent le nom de *mandats*, parce qu'ils sont émis en vertu de la délégation du ministre, en exécution d'un mandat par lui conféré.

Comment se divisent les ordonnances des ministres? — Qu'entend-on par mandats de paiement?

Chaque ordonnance de paiement ou de délégation énonce l'exercice et le chapitre de crédit auquel elle s'applique. Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, pour être payés à l'une des caisses du trésor public, être appuyés de pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'Etat régulièrement justifiée. Les pièces justificatives sont déterminées par nature de service dans les nomenclatures arrêtées de concert entre le ministère des finances et les ministères ordonnateurs.

Quelles sont les pièces qui doivent être produites à l'appui des extraits d'ordonnance et des mandats de paiement?

679. Le ministre des finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnance. Le paiement d'une ordonnance ou d'un mandat ne peut être suspendu par un payeur que lorsqu'il reconnait qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces justificatives qui seraient produites. Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que la somme portée dans l'ordonnance ou le mandat n'est pas d'accord avec celle qui résulte des pièces justificatives annexées à l'ordonnance ou au mandat, ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux instructions. En cas de refus

Dans quels cas le paiement d'une ordonnance ou d'un mandat peut-il être refusé ?

Digitized by Google

de paiement, le payeur est tenu de remettre immédiatement la déclaration écrite et motivée de son refus au porteur de l'ordonnance ou du mandat, et il en adresse copie, sous la même date, au ministre des finances. Si, malgré cette déclaration, le ministre ou l'ordonnateur secondaire qui a délivré l'ordonnance ou le mandat requiert, par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au paiement, le payeur y procède sans autre délai, et il annexe à l'ordonnance ou au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Il est tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des finances.

Quelles sont les dépenses qui peuvent être acquittées au moyen de traites sur le trésor public ?

Par exception au mode ordinaire de paiement, les dépenses faites à l'extérieur pour le service de la marine et pour le rapatriement des marins naufragés, sont acquittées, lorsqu'il y a lieu, en traites sur le trésor public. Ces traites, qui ne doivent avoir pour objet que des dépenses liquidées, sont émises par les agents locaux que déterminent les règlements et suivant les formes qu'ils prescrivent. Elles sont payables par le caissier central du trésor, après le visa d'acceptation du ministre de la marine et le visa, pour *bon à payer*, d'un agent comptable, spécialement institué à cet effet auprès du ministre de la marine, et qui est justiciable de la cour des comptes, quoiqu'il n'ait aucun maniement de fonds.

Comment a lieu le règlement définitif des budgets ?

680. Le règlement définitif des budgets est l'objet d'une loi particulière. Les comptes des ministres sont joints à la proposition de cette loi. Dans le cas où le Corps législatif serait assemblé, la présentation du projet de loi spécial pour le règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes à l'appui, ont lieu dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de cet exercice ; au cas contraire, dans le mois qui suit l'ouverture de la session du Corps législatif. La loi de règlement du budget est soumise au Corps législatif dans le même cadre et la même forme que la loi de présentation du budget ; mais elle peut être votée par chapitre et article, au lieu de l'être seulement par section.

Que doit contenir le tableau du budget définitif ?

Le tableau du budget définitif, qui est annexé au projet de loi sur le règlement de chaque exercice, fait connaître, pour la recette, les évaluations de produits, les droits constatés sur les contributions et revenus publics, les recouvrements effectués, et les produits restant à recouvrer ; pour la dépense, les crédits par chapitre administratif, les droits acquis aux créanciers de l'État, les paiements effectués, et les dépenses restant à payer.

A quelle époque doivent être liquidées et ordonnancées toutes les dépenses d'un exercice ? — Qu'est-ce que le terme de clôture ? — Qu'est-ce que le terme de déchéance ?

Toutes les dépenses d'un exercice doivent être liquidées et ordonnancées dans les sept mois qui suivent l'expiration de l'exercice ; mais, conformément à ce que nous avons dit n° 672, l'époque de la clôture du paiement à faire par le trésor public, sur les ordonnances des ministres, n'est fixée qu'au 31 août de la seconde année de l'exercice. Faute par les créanciers de réclamer leur paiement avant

le *terme de clôture*, les ordonnances et mandats délivrés à leur profit sont annulés, sans préjudice des droits de ces créanciers, et sauf réordonnancement jusqu'au *terme de déchéance*. Les crédits ou portions de crédits qui n'ont pas été employés à ladite époque du 31 août, par des paiements effectifs, sont définitivement annulés dans la comptabilité des divers ministères, sauf le report de crédits spéciaux, autorisé par les lois; report qui doit être l'objet de dispositions spéciales dans la loi de règlement.

Comment sont payées les dépenses des exercices clos?

Les paiements à effectuer pour solder les dépenses de l'exercice clos sont ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant, dans les limites des crédits qui ont été annulés par les lois de règlement, pour les dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice. Ces paiements sont imputés sur un chapitre spécial, ouvert pour mémoire au budget de chaque ministère, et qui est intitulé : *Dépenses des exercices clos*. Dans le cas où des créances dûment constatées sur un exercice clos n'auraient pas fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, il ne peut y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémentaires, suivant les formes réglées.

Comment sont payées les dépenses des exercices périmés?

Nous avons indiqué, sous le n° 613, le terme ordinaire de déchéance des créances contre l'État. A l'expiration de la période quinquennale qui forme ce terme, les crédits applicables aux créances restant encore à solder demeurent définitivement annulés, et l'exercice auquel appartenaient ces créances cesse de figurer dans la comptabilité des ministères. Les dépenses d'exercices clos, que les ministres ont à solder postérieurement à l'époque ci-dessus, et provenant, soit de créances d'individus résidant hors du territoire européen, pour lesquelles une année de plus est accordée, soit de créances affranchies de la déchéance par suite de retard imputable à l'administration, ou qui sont soumises à des prescriptions spéciales, ne sont ordonnancées qu'après que des crédits extraordinaires spéciaux ont été ouverts à cet effet. Ces créances sont imputées sur le budget courant, à un chapitre spécial, intitulé : *Dépenses des exercices périmés*. Si elles n'ont pas été payées à l'époque de la clôture de l'exercice sur lequel le crédit spécial a été ouvert, ce crédit est annulé, et le réordonnancement des mêmes créances ne doit avoir lieu qu'en vertu d'un nouveau crédit, également applicable au chapitre des dépenses des exercices périmés.

Quelles sont les règles essentielles sur les comptes des ministres?

681. Les ministres présentent, à chaque session, des comptes imprimés de leurs opérations pendant l'année précédente. Les comptes qui se règlent par exercice comprennent l'ensemble des opérations qui ont eu lieu pour chaque service depuis l'ouverture jusqu'à la clôture de l'exercice. Ces comptes sont joints à la proposition de la loi particulière ayant pour objet le règlement définitif du budget expiré. Les comptes de chaque exercice doivent toujours être établis d'une manière uniforme, avec les mêmes distributions que l'a

été le budget dudit exercice, sauf les dépenses qui n'y auraient pas été mentionnées, et pour lesquelles il est fait des articles ou des chapitres additionnels et séparés. La situation provisoire de l'exercice courant, le compte général des finances et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année, doivent être publiés pendant le premier trimestre de l'année suivante. Les comptes que les ministres doivent publier chaque année sont établis d'après les règles ci-après.

Que comprend le compte général de l'administration des finances? — Quels sont les comptes annexes?

Le *compte général de l'administration des finances* comprend toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers publics, et il présente la situation de tous les services de recette et de dépense au commencement et à la fin de l'année. A cet effet, ce compte général est appuyé des cinq comptes de développement ci-après désignés : 1° *compte des contributions et revenus publics;* 2° *compte des dépenses publiques*, récapitulant les résultats développés dans les comptes de chaque département ministériel; 3° *compte de trésorerie*, présentant les mouvements de fonds opérés entre les comptables des finances, la situation de l'actif et du passif de l'administration des finances, et l'état de la dette flottante à la fin de chaque année; 4° *compte des budgets*, se composant de la situation definitive de l'exercice expiré et de la situation provisoire de l'exercice courant; 5° *compte de divers services publics*, présentant les opérations annuelles et la situation, à la fin de chaque année, des divers services qui se rattachent directement ou indirectement à l'exécution des lois de finances.

Que contiennent les comptes particuliers de chaque ministère?

Les *comptes de chaque département ministériel* développent les opérations qui ne sont que sommairement exposées dans le compte général de l'administration des finances. Ils sont appuyés de documents divers que les lois et règlements déterminent spécialement pour chaque ministère.

Comment sont établis et contrôlés les comptes des ministres?

Les comptes publiés par les ministres sont établis d'après leurs écritures officielles et appuyées sur pièces justificatives; les résultats en sont contrôlés par leur rapprochement avec ceux du grand-livre de la comptabilité générale des finances. A la fin de chaque année, le ministre des finances propose au chef de l'Etat la nomination d'une commission composée de neuf membres choisis dans le sein de la cour des comptes, du conseil d'Etat, du Corps législatif et du Sénat, laquelle est chargée d'arrêter le journal et le grand-livre de la comptabilité générale des finances au 31 décembre, de constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales des finances, de comparer les comptes publiés par les ministres avec les résultats des jugements rendus par la cour des comptes, de vérifier et arrêter, au 31 décembre de chaque année, les livres et registres tenus à la direction de la dette inscrite et servant à établir le montant des rentes et pensions subsistantes. Il est dressé procès-verbal des opérations de cette commission, et la

remise du procès-verbal est faite au ministre des finances, qui en donne communication au Corps législatif et au Sénat.

682. La *dette publique*, dont les intérêts forment une des charges les plus considérables de la loi annuelle des dépenses, se divise en dette exigible, dette inscrite et dette flottante.

Comment se divise la dette publique?

La *dette exigible*, sur laquelle nous n'avons aucun développement particulier à présenter, a pour objet les emprunts remboursables à échéance fixe plus ou moins éloignée et qui ont été contractés pour des besoins non susceptibles de périodicité. Chaque année, la loi des dépenses alloue les fonds nécessaires au paiement des intérêts de ces emprunts et à l'amortissement partiel de leur capital.

Qu'est-ce que la dette exigible?

La *dette inscrite*, dont nous avons d'abord à parler, comprend toutes les parties de la dette publique qui ont pour titre fondamental leur inscription sur les divers *grands-livres de la dette publique*. Elle se divise en dette fondée, fonds d'amortissement, cautionnements et dette viagère.

Qu'est-ce que la dette inscrite, et comment se divise-t-elle?

683. La *dette fondée*, appelée aussi *dette consolidée*, tire son double nom de ce que, n'étant ni exigible ni viagère, elle forme un fonds permanent et d'une durée indéfinie. Elle consiste en rentes perpétuelles pour prix d'emprunts contractés par l'Etat ou pour représentation d'indemnités par lui consenties.

Qu'est-ce que la dette fondée ou consolidée?

Comme capital de rente perpétuelle, la dette fondée, non exigible contre l'État, est toujours remboursable par lui, à moins qu'il ne se soit formellement interdit la faculté de remboursement pour un terme qui, par application du droit commun, ne nous semble pas devoir excéder dix ans.

La dette fondée est-elle remboursable?

Aucune inscription pour création de rentes ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Le grand-livre de la dette publique non viagère est le titre fondamental de toutes les rentes inscrites au profit des créanciers de l'Etat. Toutes les rentes inscrites au grand-livre y sont divisées et enregistrées par noms de créanciers. Aucune inscription ne peut être effectuée sur le grand-livre pour transferts et mutations sans le concours de deux agents comptables assujettis à un cautionnement et justiciables de la cour des comptes, et sans que l'agent comptable des transferts et mutations n'ait admis, sous sa responsabilité, les titres de la partie, et que celui du grand-livre n'ait procédé à la nouvelle immatricule. Il est délivré à chaque créancier un extrait d'inscription au grand-livre. Il ne peut être fait aucune inscription sur le grand-livre pour une somme au-dessous de cinq francs, sauf l'exception prononcée pour les rentes créées en vertu de la loi du 27 avril 1825 au profit des émigrés, déportés ou condamnés révolutionnairement.

Qu'est-ce que le grand-livre de la dette publique, et comment s'y font les inscriptions?

Il est ouvert au grand-livre de la dette publique, au nom de la recette générale de chaque département, celui de la Seine excepté,

En quoi consistent les livres auxiliaires

Digitized by Google

du grand-livre du trésor ?

un compte collectif qui comprend, sur la demande des rentiers, le inscriptions individuelles dont ils sont propriétaires. Chaque receveur général tient en conséquence, comme livre auxiliaire du grand-livre du trésor, un registre spécial où sont nominativement inscrits les rentiers participant au compte collectif tenu au ministère des finances. Il est délivré à chaque rentier inscrit sur le livre auxiliaire un extrait d'inscription départementale. Ces titres équivalent aux extraits d'inscription délivrés par le directeur de la dette inscrite. Ils sont transférables dans les départements, comme les extraits d'inscription le sont à Paris, et peuvent, à la volonté des parties, être échangés contre des extraits d'inscription directe.

Les rentes nominatives peuvent-elles être converties en rentes au porteur, et réciproquement ? — Comment se paient les arrérages des unes et des autres ?

Tout propriétaire de rentes nominatives est autorisé à en réclamer la conversion en rentes au porteur. Réciproquement, les rentes au porteur sont, à la première demande qui en est faite, converties en rentes nominatives. Les arrérages dus pour rentes nominatives sont payés au porteur de l'extrait d'inscription au grand-livre sur la représentation qu'il en fait et sur sa quittance. Les arrérages des rentes au porteur ne sont payés qu'à Paris ; ils sont acquittés sur la remise du coupon détaché des extraits d'inscription.

Qu'entend-on par amortissement ?

684. On entend par amortissement l'extinction graduelle de la dette fondée, au moyen de rachats successifs faits pour le compte et aux frais de l'Etat.

En quoi le système d'amortissement de l'Angleterre diffère-t-il de celui de la France ?

En Angleterre la dette fondée n'est amortie qu'accidentellement et lorsque l'état du trésor le permet. On n'emploie au rachat des rentes perpétuelles qu'une portion déterminée de l'excédant réalisé des recettes sur les dépenses de chaque exercice. Ce système, incontestablement le plus simple et le plus pratique de tous, n'est pas suivi chez nous. En France, par des motifs de garantie pour les prêteurs et en vue de favoriser le crédit public, on a cru devoir établir un système permanent d'amortissement, quel que soit l'état du trésor et lors même que les budgets se solderaient constamment par des excédants de dépenses sur les recettes. Nous devons toutefois faire remarquer qu'en fait l'action de l'amortissement est restée suspendue depuis 1848 jusqu'à 1859, et qu'après avoir été rétablie pendant un an, mais seulement jusqu'à concurrence de la moitié des fonds annuellement votés à ce titre, elle a été de nouveau suspendue et l'est encore aujourd'hui.

Comment opère la caisse d'amortissement ?

Une *caisse d'amortissement* est chargée du rachat de la dette fondée. Les fonds qu'elle emploie à ce rachat se composent : 1° d'une dotation annuelle fixée par la loi des dépenses ; 2° des rentes rachetées ; 3° de la dotation spéciale qui doit être affectée à tout emprunt au moment de sa création, et qui ne peut être au-dessous d'un pour cent du capital nominal des rentes créées. Ces fonds ne peuvent être employés qu'au rachat des rentes dont le cours n'est pas supé-

rieur au pair, c'est-à-dire au capital nominal augmenté des arrérages échus du semestre courant. Le fonds d'amortissement appartenant à des rentes dont le cours serait supérieur au pair est mis en réserve. Les rachats que fait la caisse d'amortissement n'ont lieu qu'avec concurrence et publicité. Les rentes acquises par la caisse ne peuvent, dans aucun cas ni sous aucun prétexte, être vendues ni mises en circulation. Lesdites rentes sont annulées aux époques et pour la quotité qui sont déterminées par une loi. La dernière annulation de ce genre a été prononcée par la loi du 4 décembre 1849 et a eu pour objet la somme de plus de soixante-quinze millions de rentes.

Comment est-elle administrée ?

La caisse d'amortissement est dirigée et administrée par un directeur général. Il y a un caissier responsable. Le directeur général est responsable de la gestion et du détournement des deniers de la caisse s'il y a contribué ou consenti. Le caissier est responsable du maniement des deniers; il fournit un cautionnement; son compte annuel est jugé par la cour des comptes.

Comment est-elle surveillée ?

La caisse d'amortissement est surveillée par une commission spéciale. Cette commission, en vertu du décret du 27 mars 1852, est composée d'un sénateur, d'un membre du conseil d'Etat, d'un membre du Corps législatif, d'un président de la cour des comptes, nommés pour trois ans par l'empereur; du gouverneur de la Banque de France, du président de la chambre de commerce de Paris et du directeur du mouvement des fonds au ministère des finances. Le président de la commission est nommé pour un an par l'empereur. Tous les trois mois les commissaires surveillants entendent le compte qui leur est rendu de la situation de la caisse. Ce compte est rendu public. A la session annuelle du Corps législatif et du Sénat, le président de la commission, au nom de cette commission et en présence du directeur général, fait un rapport à chacune des deux assemblées sur la direction morale et sur la situation matérielle de cet établissement. Ce rapport et les tableaux dont il peut être accompagné sont rendus publics.

Comment sont inscrits les cautionnements ? — Comment les capitaux en sont-ils remboursés et les intérêts payés ?

685. Les *cautionnements* en numéraire, applicables à la garantie des fonctions publiques qui y sont assujetties par les lois et règlements, doivent être versés dans les caisses du trésor. Aucun certificat d'inscription de cautionnement n'est délivré sans que le récépissé comptable du versement fait dans une des caisses publiques n'ait été rapporté au bureau des cautionnements chargé d'effectuer l'inscription sur les livres du trésor. Le remboursement des capitaux de cautionnement est effectué par les payeurs en vertu des ordres de paiement du ministre des finances, et imputé sur le fonds flottant des cautionnements. Les intérêts des capitaux de cautionnement sont acquittés par les payeurs d'après les ordonnances du ministre des finances, imputables sur les crédits législatifs.

Quel est le vrai caractère du fonds des cautionnements ?

Il résulte de ces dispositions que, si les cautionnements appartiennent à la dette inscrite par leur mode de constatation, ils participent par leur objet de la nature et des caractères de la dette flottante, étant comme celle-ci exigibles à échéances variables.

Qu'est-ce que la dette viagère ?

686. La *dette viagère*, comme l'indique son nom, est celle dont le capital, non exigible ni remboursable, est définitivement amorti par le décès des créanciers. Elle comprend les rentes viagères pour prix d'emprunts contractés par l'Etat, et les pensions en récompense de services rendus à l'Etat.

Qu'est-ce que le grand-livre de la dette viagère, et comment se paient les arrérages de la dette viagère ?

Les *rentes viagères* sont enregistrées sur le grand-livre de la dette publique viagère. Ce grand-livre est le titre fondamental de tous les créanciers viagers de l'Etat. Chaque créancier y est crédité de la rente viagère dont il est propriétaire. Il lui est délivré un extrait d'inscription. Les arrérages de la dette viagère sont payés au porteur de l'extrait d'inscription et sur sa quittance. Il est rapporté à l'appui un certificat de vie de la tête sur laquelle la rente repose.

Qu'est-ce que le livre des pensions, et quelles sont les diverses espèces de pensions ?

Toutes les *pensions* à payer sur les crédits de la dette publique sont inscrites au livre des pensions. Les principales divisions des pensions imputables sur les fonds généraux de l'État sont les suivantes : 1° *pensions civiles*, dont le nombre s'est considérablement accru par l'effet de la suppression des caisses spéciales de retraites, en vertu de la loi du 9 juin 1853, dont nous avons parlé sous le n° 612 ; 2° *pensions ecclésiastiques ;* 3° *pensions militaires ;* 4° *pensions des donataires* de l'ancien domaine extraordinaire, ainsi que nous l'avons exposé sous le n° 522 ; 5° *pensions à titre de récompense nationale.*

Comment se paient les arrérages des pensions ?

Il est délivré un certificat d'inscription à tout concessionnaire de pension. Les arrérages des pensions sont payés au porteur du certificat d'inscription, qui en donne son acquit. Il est rapporté à l'appui de ce brevet un certificat de vie du pensionnaire, et en cas de décès les pièces justificatives des droits des héritiers.

Qu'est-ce que la dette flottante ?

687. La *dette flottante* comprend tous les engagements pécuniaires de l'Etat qui, étant contractés à des échéances courtes et variables pour les besoins périodiques du service, forment un fonds incessamment mobile, quant à sa quotité et à son exigibilité.

Quel est l'objet essentiel de la dette flottante, et quelles sont les charges additionnelles qu'elle a à supporter ?

En principe, la dette flottante ne devrait avoir pour objet que de couvrir les anticipations des dépenses sur les recettes, durant le cours de chaque exercice. Limitée à cette destination, elle ne serait jamais susceptible d'un trop grand développement; mais les circonstances ont amené à lui faire supporter, indépendamment de ce service essentiel, diverses charges additionnelles qui en ont considérablement accru le chiffre. Ces charges additionnelles : sont 1° les découverts des budgets antérieurs, tant qu'ils n'ont pas été définitivement soldés au moyen d'emprunts ou de consolidations; 2° toutes les dépenses votées en cours d'exercice et qui ne peuvent être

Digitized by Google

imputées ni sur les voies et moyens de l'exercice, ni sur les ressources spéciales. Pour suffire à tant d'exigences, la dette flottante tend constamment à s'accroître; mais comme, à la différence des impôts et revenus publics, elle ne constitue pas une ressource effective, qu'elle ne consiste qu'en emprunts remboursables à court délai, elle ne peut que voiler, sans les résoudre, les difficultés d'une situation financière, que retarder, sans la rendre moins inévitable, l'époque d'une liquidation définitive. Au terme de toute exagération de la dette flottante, se trouve dans un avenir plus ou moins rapproché l'une de ces trois issues : sa consolidation, c'est-à-dire sa conversion totale ou partielle en dette fondée; l'emprunt, c'est-à-dire l'émission de nouvelles rentes; ou, enfin, une augmentation d'impôts. C'est pour prévenir ces redoutables nécessités, que les lois veillent, par divers moyens, à ce que les principaux éléments de la dette flottante ne dépassent pas certaines limites, au-delà desquelles le danger serait trop grand.

Quelles sont les principales sources de la dette flottante ?

Les sources auxquelles l'Etat demande les fonds de la dette flottante sont nombreuses et variées. Les plus importantes sont les dépôts faits aux caisses d'épargne, les bons du trésor et les avances des receveurs généraux.

Quelles sont les lois qui ont limité les dépôts aux caisses d'épargne ?

Les dépôts aux caisses d'épargne ont été limités par diverses lois, dont les dernières sont celles du 30 juin 1851 et du 7 mai 1853.

Qu'entend-on par bons du trésor, et comment la somme en est-elle limitée ?

Les bons du trésor sont des effets publics, portant intérêts et payables à échéance, que le ministre des finances est autorisé à créer pour le service de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France. Chaque année, la loi des recettes, en autorisant l'émission des bons du trésor, fixe la somme que les bons en circulation ne peuvent excéder. La limite de ce crédit ne peut être dépassée que dans le cas d'insuffisance des ressources affectées aux besoins du service et en vertu d'un décret impérial, qui doit être soumis à la sanction législative lors de la plus prochaine session.

Comment est assuré le paiement des intérêts de la dette flottante, et comment sont vérifiées les dépenses auxquelles il donne lieu ?

La loi annuelle des dépenses comprend le crédit nécessaire au service des intérêts de la dette flottante. Les dépenses faites sur les crédits affectés aux intérêts de la dette flottante et aux frais de négociations et de service du trésor sont examinées et vérifiées chaque année par une commission spéciale nommée par l'empereur et composée de membres du conseil d'Etat et de la cour des comptes, et d'un inspecteur général des finances. La commission constate le résultat de sa vérification par un procès verbal dont une copie est adressée à la cour des comptes par le ministre des finances.

Qu'entend-on par comptabilité administrative ?

688. La *comptabilité administrative* embrasse tous les actes particuliers de comptabilité qui s'accomplissent entre les deux votes législatifs de fixation *provisionnelle* et de règlement définitif du budget.

Elle aboutit aux écritures centrales de la comptabilité générale des finances. Ces écritures sont tenues en partie double et se composent d'un journal général, d'un grand-livre et de livres auxiliaires.

Comment se divise-t-elle ?

Elle se divise en comptabilité des ordonnateurs et comptabilité des préposés comptables, en comptabilité de recettes et comptabilité de dépenses.

De quoi se compose la comptabilité des ordonnateurs ?

689. La *comptabilité des ordonnateurs* se compose : 1° de la comptabilité centrale, établie dans chaque ministère pour constater toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses; 2° de la comptabilité particulière des ordonnateurs secondaires, pour constater toutes les opérations qui concernent les dépenses dont l'administration leur est confiée. Un compte ou relevé général et définitif est établi et adressé à chaque ministère par les ordonnateurs secondaires, au terme fixé pour la clôture du paiement des dépenses de chaque exercice, et tous leurs livres sont arrêtés à la même époque.

Quelles sont les règles essentielles qui président à la comptabilité des préposés comptables ?

690. La *comptabilité des préposés comptables* est soumise aux quatre règles suivantes, qui leur sont communes à tous.

1° Aucun titulaire d'un emploi de comptable de deniers publics ne peut être installé ni entrer en exercice qu'après avoir justifié, dans les formes et devant les autorités déterminées par les lois et règlements, de l'acte de sa prestation de serment et du récépissé du versement de son cautionnement.

2° Les écritures et les livres des comptables des deniers publics sont arrêtés le 31 décembre de chaque année, ou à l'époque de la cessation des fonctions, par les agents administratifs désignés à cet effet. La situation de leurs caisses et de leurs portefeuilles est vérifiée aux mêmes époques et constatée par un procès-verbal.

3° Chaque préposé n'est comptable que des actes de sa gestion personnelle. En cas de mutation, le compte de l'année est divisé suivant la durée de la gestion des différents titulaires, et chacun d'eux rend séparément à la cour des comptes le compte des opérations qui le concernent. Les comptes de gestion doivent être adressés au ministre des finances, dans le premier trimestre qui suit la gestion, et transmis à la cour des comptes, dûment vérifiés, avant l'expiration des trois mois suivants.

4° Chaque comptable ne doit avoir qu'une seule caisse, dans laquelle sont réunis tous les fonds appartenant à ses divers services. Il est responsable des deniers publics qui y sont déposés; en cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure, il ne peut obtenir sa décharge qu'en produisant les justifications exigées par les règlements de son service, et en vertu d'une décision spéciale du ministre des finances, sauf recours au conseil d'État.

Indépendamment de ces dispositions générales, les lois et règle-

ments déterminent les mesures spéciales concernant chaque classe de comptables.

691. La *comptabilité judiciaire* est celle qui forme les attributions de la cour des comptes. Elle est ainsi nommée, parce que la cour des comptes remplit d'une manière permanente, dans l'ordre de la comptabilité publique, les fonctions de juridiction et de contrôle que les tribunaux judiciaires sont appelés à exercer en cas de procès, relativement à la comptabilité privée.

Qu'entend-on par comptabilité judiciaire ?

Nous n'avons ici aucun développement à donner sur la comptabilité judiciaire, la cour des comptes, qui en est chargée, étant le sujet de toutes les sections suivantes de ce chapitre.

692. *Les comptabilités spéciales*, c'est-à-dire ayant pour objet des recettes et des dépenses effectuées sur fonds spéciaux, sont très-nombreuses et très-diverses. Les principales sont celles : 1° des départements; 2° des communes; 3° des établissements de bienfaisance; 4° de la caisse des dépôts et consignations; 5° de la Légion d'honneur; 6° de la caisse des invalides de la marine, sur les ressources de laquelle sont imputables les pensions de l'armée de mer; 7° des colonies; 8° des lycées; 9° de la caisse de la dotation de l'armée.

Quelles sont les principales comptabilités spéciales ?

Nous avons déjà traité des comptabilités départementale et communale sous les n°s 269 et 334. A part la comptabilité de la caisse des dépôts et consignations, toutes les autres ont un caractère trop exclusivement spécial pour trouver place dans un ouvrage général. Il nous suffira donc d'exposer les règles concernant la comptabilité de la caisse des dépôts et consignations.

Les dépôts, les consignations et d'autres services qui lui sont délégués, tels notamment que celui relatif aux caisses d'épargne, sont administrés par un établissement spécial, sous le nom de *caisse des dépôts et consignations*. Cet établissement est soumis à la même surveillance et aux mêmes règles de responsabilité et de garantie que la caisse d'amortissement, dont nous avons parlé sous le n° 684. Il y a une seule administration et un seul caissier pour la caisse d'amortissement et pour celle des dépôts et consignations; mais les deux établissements, quoique placés dans le même local et soumis à la même administration, sont invariablement distincts. La caisse d'amortissement ne peut recevoir aucun dépôt ni consignation de quelque espèce que ce soit. Il est tenu pour chacun des établissements des livres et registres séparés; leurs écritures et leurs caisses ne sont jamais confondues; la vérification en est toujours faite simultanément, afin d'en garantir plus sûrement l'exactitude. Le directeur général est autorisé à se servir de l'intermédiaire des receveurs généraux pour effectuer dans les départements les recettes et dépenses qui concernent la caisse des dépôts et consignations. Les receveurs généraux sont comptables, envers la caisse des

Qu'est-ce que la caisse des dépôts et consignations ? — Comment est-elle administrée et surveillée ?

Digitized by Google

dépôts et consignations, des recettes et dépenses qui leur sont confiées par ladite caisse. La commission de surveillance créée près de la caisse d'amortissement est également chargée de surveiller la caisse des dépôts et consignations.

Comment est réglée la comptabilité-matières ?

693. L'art. 14 de la loi du 6 juin 1843 prescrivit qu'une ordonnance royale, rendue dans la forme des règlements d'administration publique et qui serait exécutoire à partir du 1er janvier 1845, déterminât la forme de *comptabilité des matières* appartenant à l'Etat, dans toutes les parties du service public. C'est en conséquence de cette disposition que fut rendue l'ordonnance du 26 août 1844.

Aux termes de cette ordonnance, dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal et autre établissement appartenant à l'Etat et géré pour son compte, il y a un agent ou préposé responsable (1) des matières y déposées. Cet agent est comptable de la quantité desdites matières, suivant l'unité applicable à chacune d'elles. Chaque comptable est tenu d'inscrire, sur des livres élémentaires, l'entrée, la sortie, les transformations, les détériorations, les pertes, déchets et manquants, ainsi que les excédants de toutes les matières confiées à sa garde. Dans les trois premiers mois de l'année, il établit et fait parvenir au ministre compétent le compte général de sa gestion de l'année précédente. Toute opération d'entrée, de transformation, de consommation ou de sortie de matières doit être appuyée, dans les comptes individuels, de pièces justificatives établissant régulièrement la charge ou la décharge du comptable. La nature des pièces justificatives, ainsi que les formalités dont elles doivent être revêtues, sont déterminées, pour les divers services de chaque département ministériel, par une nomenclature spéciale. Dans chaque département ministériel, un règlement spécial contient, indépendamment de cette nomenclature, toutes les mesures nécessaires pour approprier aux convenances du service spécial et aux cas exceptionnels de toute nature les règles de comptabilité et les conditions de responsabilité individuelle déterminées par l'ordonnance du 26 août 1844.

En quoi consiste la véritable innovation due à l'ordonnance du 26 août 1844 ?

La véritable innovation due à ces dispositions consiste dans l'extension à la comptabilité-matières du principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Déjà auparavant, la comptabilité-matières avait été rattachée à l'action du pouvoir législatif, en vertu de l'art. 10 de la loi du 24 avril 1833, reproduit dans l'art. 187 du décret du 31 mai 1862. Conformément à ces deux articles, les comptes des matières appartenant à l'Etat sont, chaque année, imprimés et soumis au Sénat et au Corps législatif, à l'appui des comptes généraux.

(1) La responsabilité des comptables en matières n'est qu'administrative et non judiciaire, ainsi que nous l'expliquons sous le n° 711

Une seconde innovation, introduite par la loi du 6 juin 1843 et l'ordonnance du 26 août 1844, eut pour objet, ainsi que nous le verrons bientôt, de soumettre les comptes-matières, dans une certaine mesure, à l'action de la cour des comptes. Désormais donc, la comptabilité-matières est régie, autant que le comporte sa nature, par les mêmes principes essentiels que la comptabilité-deniers.

694. Le tableau que nous venons de présenter fait ressortir un petit nombre de règles fondamentales, qu'il nous paraît utile de constater.

Quelles sont en résumé les règles fondamentales de la comptabilité publique ?

1° Toute comptabilité publique s'accomplit entre deux lois : celle du budget et celle des comptes. A ces deux termes opposés, se trouve la garantie de l'intervention législative.

2° En cours d'exécution, la comptabilité publique est soumise à un contrôle incessant par la séparation de l'ordonnateur et du comptable; par la récapitulation des écritures locales, au moyen des écritures centrales de la comptabilité générale des finances; par la vérification périodique des comptes individuels, pour servir de base aux comptes généraux des ministères.

3° Le contrôle administratif est, à son tour, contrôlé par l'action judiciaire de la cour des comptes.

SECTION II.

DE L'ORIGINE DE LA COUR DES COMPTES.

SOMMAIRE.

695. Anciennes chambres des comptes.
696. Institutions intermédiaires.
697. Création de la cour des comptes.

695. Sous l'ancienne monarchie, les *chambres des comptes* paraissaient avoir été instituées dès le milieu du XIIIe siècle. Il en est fait mention, pour la première fois, dans une ordonnance de saint Louis, de 1256, qui enjoint aux *mayeurs et prud'hommes* de venir compter des recettes et dépenses des villes devant les *gens des comptes* à Paris.

Qu'étaient les anciennes chambres des comptes ?

L'institution se propagea rapidement, et des chambres des comptes, à l'imitation de celle de Paris, furent successivement créées dans les diverses provinces. Plus tard, elles furent réunies aux parlements dans les pays d'élection, et ne furent séparément maintenues que dans les pays d'états. En 1789 il existait neuf chambres des comptes, indépendamment de celle de Paris. C'étaient les chambres de Bourgogne, de Languedoc, de Béarn, de Normandie, de Provence, de Bretagne, du Dauphiné, de Bar, de Lorraine.

Les attributions communes à toutes les chambres des comptes

avaient pour objet : 1° l'examen et le jugement des comptes ; 2° un droit de juridiction criminelle sur les comptables, en toute matière de comptes.

La chambre des comptes de Paris avait en outre, aux termes de l'ordonnance de Louis XI, du 26 février 1464, des attributions politiques et administratives. Ses attributions politiques consistaient dans le droit d'enregistrer et de vérifier, concurremment avec le parlement, les édits et ordonnances concernant les finances et le domaine de la couronne. Ses attributions administratives comprenaient la garde des titres du domaine de la couronne et l'inspection sur l'administration financière du royaume.

Quand furent-elles supprimées ?

L'art. 12 de la loi des 7-11 septembre 1790 posa en principe que les chambres des comptes demeureraient supprimées aussitôt qu'il aurait été pourvu à un nouveau régime de comptabilité. En conséquence, la loi des 17-29 septembre 1791, en établissant ce nouveau régime, ordonna que les chambres des comptes cesseraient leurs fonctions dès la notification que les directoires de département étaient chargés de leur faire à cet effet.

Qu'était le bureau de comptabilité créé par la loi des 17-29 septembre 1791 ?

696. Aux termes des art. 1, 2 et 3 de la loi des 17-29 septembre 1791, l'Assemblée législative avait seule le droit d'apurer définitivement les comptes de la nation. Un *bureau de comptabilité*, composé de quinze membres nommés par le roi et divisés en cinq sections de trois membres chacune, était chargé de préparer les rapports sur lesquels l'Assemblée statuait.

Par quoi la constitution de 1793 le remplaça-t-elle ?

Les art. 105 et 106 de la constitution du 24 juin 1793 remplacèrent le bureau de comptabilité par des *vérificateurs* nommés par le conseil exécutif, et que devaient surveiller des commissaires à la nomination du Corps législatif.

Quel fut l'objet de la loi du 28 pluviôse an III ?

La constitution de 1793 n'ayant jamais été mise à exécution par suite de l'établissement du gouvernement révolutionnaire, le bureau de comptabilité, créé par la loi des 17-29 septembre 1791, continua à exister pendant toute la durée de ce gouvernement, sauf quelques changements d'organisation intérieure, la création d'un agent de comptabilité pour présider aux poursuites contre les comptables, et la substitution du Corps législatif au roi pour la nomination aux places vacantes. Ces modifications de détail, dont aucune ne touchait aux caractères essentiels de l'institution, firent l'objet de la loi du 28 pluviôse an III.

Qu'étaient les commissions de trésorerie et de comptabilité créées par la constitution de l'an III ?

La constitution du 5 fructidor an III, art. 315 à 325, créa deux commissions distinctes, l'une *de trésorerie* et l'autre *de comptabilité*. Chacune était composée de cinq membres élus par le conseil des Anciens sur une liste triple présentée par celui des Cinq-Cents. Les commissaires de la trésorerie nationale étaient chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux, de pourvoir aux mouvements de fonds et au paiement de toutes les dépenses publiques

Digitized by Google

consenties par le Corps législatif. Les commissaires de la comptabilité nationale étaient chargés de vérifier et d'arrêter le compte général des recettes et dépenses de la république, qui leur était présenté, avec les comptes particuliers et les pièces justificatives à l'appui, par les commissaires de la trésorerie.

Quel était le vice commun de tous ces systèmes, et comment la constitution de l'an VIII voulut y remédier, en créant la commission de comptabilité nationale ?

Tous ces divers systèmes étaient entachés d'un vice commun, en ce qu'ils ne donnaient aux différents corps par lesquels ils remplaçaient les anciennes chambres des comptes qu'un rôle purement préparatoire et d'instruction, le règlement définitif des comptes individuels étant réservé exclusivement au pouvoir législatif, qui seul pouvait prononcer la décharge définitive d'un comptable, en vertu de l'art. 9, chap. 3, de la loi du 28 pluviôse an III. Or, autant l'intervention de ce pouvoir est nécessaire et efficace relativement aux résultats généraux de la comptabilité publique, autant elle est inutile et impuissante par rapport aux comptes individuels. Aussi la constitution du 22 frimaire an VIII voulut-elle faire cesser un état de choses dont l'expérience avait démontré l'abus, en créant, par son art. 89, une *commission de comptabilité nationale* qui devait vérifier et régler définitivement les comptes des recettes et dépenses de la république. Cette commission était composée de sept membres choisis par le Sénat dans la liste nationale.

En quoi cette commission elle-même était-elle insuffisante?

La commission de comptabilité nationale répondait mieux que ne pouvait le faire le Corps législatif aux exigences d'une vérification individuelle; mais son organisation, purement administrative et politique, laissait encore à désirer les garanties qu'offrait l'organisation judiciaire des anciennes chambres des comptes. C'est pour ramener ces garanties que fut créée la cour des comptes.

Quand fut créée et organisée la cour des comptes ?

697. La cour des comptes fut instituée par la loi du 16 septembre 1807 et organisée par le décret du 28 du même mois. Sa constitution judiciaire la rattache aux anciennes chambres des comptes, comme son unité, conséquence nécessaire de l'unité financière inaugurée par la révolution de 1789, lui donne de l'analogie avec la commission de comptabilité qui l'avait immédiatement précédée.

Quelles sont les lois qui la régissent ?

La loi et le décret de 1807 forment encore aujourd'hui les deux bases fondamentales de l'institution et des attributions de la cour des comptes. Le décret du gouvernement provisoire du 2 mai 1848 avait apporté d'assez graves changements d'organisation; mais ce décret ayant été abrogé par celui du 15 janvier 1852, la cour des comptes se trouve entièrement replacée sur ses deux bases primitives, sauf quelques modifications particulières que nous signalerons dans la section suivante.

Digitized by Google

SECTION III.

DE L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES.

SOMMAIRE.

698. Composition de la cour des comptes.
699. Sa division en chambres.
700. Règles de nomination.
701. Attributions spéciales de chaque ordre de fonctionnaires.
702. Caractère de la cour des comptes.

Comment est composée la cour des comptes ?

698. D'après l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1807 et l'art. 14 du décret du 28 du même mois, la cour des comptes se compose d'un premier président, trois présidents, dix-huit maîtres des comptes, quatre-vingts référendaires divisés en deux classes, savoir : dix-huit de la première et soixante-deux de la seconde ; un procureur général et un greffier.

Les art. 1 et 6 du décret du 2 mai 1848 modifiaient cette organisation sous un double rapport : 1° le nombre des conseillers maîtres était réduit de dix-huit à douze ; celui des conseillers référendaires de première classe de dix-huit à quinze ; celui des conseillers référendaires de seconde classe de soixante-deux à cinquante-cinq ; 2° le premier secrétaire du parquet était appelé à remplir les fonctions et à porter le titre de substitut du procureur général, avec rang et traitement de référendaire de seconde classe. L'abrogation de ce décret par celui du 15 janvier 1852 a remis les choses au même état qu'auparavant.

Toutefois, et par addition aux fonctionnaires ci-dessus désignés, le décret du 23 octobre 1856 a créé près la cour des comptes une classe d'auditeurs dont le nombre ne peut excéder vingt, et qu'un décret ultérieur, du 14 décembre 1859, a divisé en deux classes de dix chacune. En outre, un autre décret, du 12 décembre 1860, a porté le nombre des référendaires à quatre-vingt-quatre, dont vingt-quatre de première classe et soixante de deuxième.

En combien de chambres est-elle divisée ? — Quelles sont la composition et les attributions de chaque chambre ?

699. Aux termes de l'art. 3 de la loi du 16 septembre 1807, la cour des comptes est divisée en trois chambres composées chacune d'un président et six maîtres des comptes. Le premier président peut présider chacune des chambres.

D'après les art. 4, 10 et 17 du décret du 28 septembre 1807, les dix-huit maîtres des comptes sont distribués entre les trois chambres par le premier président. Les présidents sont, en cas d'empêchement, remplacés, pour le service des séances, par le doyen de la chambre.

L'art. 3 du décret précité fixe les attributions de chaque chambre ainsi qu'il suit : la première chambre est chargée du jugement des comptes relatifs aux *recettes* publiques ; la deuxième du juge-

ment des comptes relatifs aux *dépenses* publiques ; la troisième de celui des comptes *de recette ou de dépense des communes et établissements publics.*

Pour que les mêmes membres ne soient pas toujours affectés à la même chambre, l'art. 381 du décret du 31 mai 1862 prescrit une sorte de *roulement*. D'après cet article, chaque année, deux membres de chaque chambre sont répartis par le premier président entre les deux autres ou placés dans une seule, selon que le service l'exige.

En vertu de l'art. 386 du décret précité, les trois chambres se réunissent, lorsqu'il y a lieu, pour former la chambre du conseil.

Enfin, l'art. 23 de la loi du 16 septembre 1807 autorise à former une quatrième chambre temporaire composée d'un président et six maîtres des comptes, pour les jugements des comptes arriérés. Le gouvernement a récemment usé de cette faculté ; mais le décret-loi du 15 janvier 1852, en instituant une quatrième chambre temporaire, a réduit le nombre de ses membres à cinq conseillers maîtres, y compris le président.

700. D'après l'art. 6 de la loi du 16 septembre 1807, les membres de la cour des comptes sont nommés à vie par l'empereur et participent ainsi à l'inamovibilité des magistrats de l'ordre judiciaire. Quelle que soit la généralité de cette disposition, elle nous semble étrangère au procureur général et au greffier en chef, qui doivent être régis, sous ce rapport, par le droit commun du ministère public et des officiers ministériels.

Par qui sont nommés les membres de la cour des comptes ? — Sont-ils tous inamovibles ?

Quant aux auditeurs, ils sont aussi nommés par l'empereur, mais peuvent être révoqués par un décret impérial, sur la proposition du ministre des finances et sur l'avis du premier président et du procureur général.

Aux termes des art. 13, 14, 15 et 45 du décret du 28 septembre 1807, nul ne peut être référendaire de seconde classe s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis. On ne peut être de la première classe si l'on n'a été de la seconde au moins deux ans. On passe de la deuxième classe à la première, moitié par ancienneté et moitié par le choix du gouvernement. Nul ne peut être président, maître des comptes, procureur général ou greffier en chef, s'il n'est âgé de trente ans accomplis.

Quelles sont les conditions de nomination aux diverses fonctions de la cour des comptes ?

Les art. 2, 3 et 4 du décret du 2 mai 1848 substituaient, pour le passage de la seconde classe des référendaires à la première, la proportion des deux tiers au choix et d'un tiers à l'ancienneté à celle de moitié au choix et moitié à l'ancienneté. Ils prescrivaient, en outre, certaines conditions additionnelles. Les fonctions de conseiller référendaire de seconde classe devaient être dévolues, savoir : moitié à des citoyens qui justifieraient de six ans de services publics, moitié au choix du gouvernement. La moitié au moins des vacances

parmi les conseillers maîtres était attribuée à la première classe des conseillers référendaires. Pour les nominations de conseillers maîtres faites en dehors de cette classe, il devait être justifié de quinze ans au moins d'exercice de fonctions publiques.

Le décret de 1852, en abrogeant celui de 1848, a rétabli purement et simplement les conditions de nomination telles qu'elles résultent du décret de 1807.

En ce qui concerne les auditeurs, aux termes du décret du 23 octobre 1856, nul ne peut être nommé à ces fonctions s'il n'est âgé de vingt-un ans au moins et de trente ans au plus, s'il n'est licencié en droit, et s'il n'a été jugé admissible par une commission spéciale d'examen. Le tiers au moins des vacances dans l'ordre des conseillers référendaires de deuxième classe est attribué aux auditeurs, en vertu du décret du 12 décembre 1860.

Comment sont installés les membres de la cour des comptes?

Le premier président, les présidents et procureur général prêtent serment entre les mains de l'empereur. Le ministre des finances reçoit le serment des autres membres. Après le serment prêté, le nouveau pourvu est reçu à la cour, chambres assemblées. Ces dispositions sont la conséquence des art. 8 et 9 de la loi de 1807, et de l'art. 75 du décret organique de la même année.

Quelles sont les attributions du premier président?

701. Les attributions spéciales du premier président sont réglées par l'art. 10 de la loi du 16 septembre 1807, et par les art. 9, 19 et 20 du décret du 28 du même mois. Aux termes de ces articles, le premier président a la police et la surveillance générale. Il fait entre les référendaires la distribution des comptes et indique la chambre à laquelle le rapport doit être fait. La répartition générale du service entre les trois chambres n'empêche pas que le premier président ne puisse, suivant que l'exigera l'expédition des affaires, renvoyer à une chambre des rapports qui ne seraient pas dans ses attributions spéciales. Les réclamations sur l'attribution ou sur les retards des rapports sont portées devant le premier président, qui y statue. Si le premier président se trouve dans le cas d'être suppléé pour des fonctions qui lui sont spécialement attribuées, il est remplacé par le plus ancien des présidents.

Quelles sont celles des référendaires?

D'après l'art. 4 de la loi du 16 septembre 1807, le premier président, les présidents de chambre et les conseillers maîtres ont seul voix délibérative. Les *référendaires* sont chargés de faire les rapports, et c'est de là que leur vient le nom qu'ils portent.

Quelles sont celles des auditeurs?

En vertu de l'art. 2 du décret du 23 octobre 1856, les auditeurs sont placés sous la direction du premier président, qui peut les adjoindre aux conseillers référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification confiés à ces magistrats. Le décret du 12 décembre 1860 porte, en outre, que les auditeurs, après quatre années d'exercice et au nombre de dix au plus, pour-

ront être désignés par l'empereur pour faire directement des rapports aux chambres de la cour.

Quelles sont celles du procureur général?

Le procureur général, en vertu des art. 36, 37, 38, 42 et 44 du décret du 28 septembre 1807, a les attributions qui suivent. Il ne peut exercer son ministère que par voie de réquisition. Il fait dresser un état nominatif de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la cour. Il s'assure s'ils sont exacts à les présenter dans les délais fixés par les lois et règlements, et requiert, contre ceux en retard, l'application des peines. Il s'assure si les chambres tiennent régulièrement leurs séances, si les référendaires font exactement leur service; et, en cas de négligence, il adresse au premier président les réquisitions nécessaires pour y pourvoir. Il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire, et la chambre peut même l'ordonner d'office. Il est tenu de correspondre avec les ministres sur les demandes qu'ils peuvent lui faire de renseignements relatifs aux arrêts de la cour des comptes. Indépendamment de ces attributions générales, il a certaines attributions spéciales que nous indiquerons en traitant de l'instruction devant la cour des comptes. Aux termes de l'art. 43 du décret précité, en cas d'empêchement du procureur général, les fonctions du ministère public sont momentanément remplies par celui des maîtres des comptes que désigne le ministre des finances.

Quelles sont celles du greffier en chef?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il est chargé de tenir les différents registres et celui des délibérations de la cour. Il est chargé de veiller à la garde et conservation des minutes des arrêts; d'en faire faire et délivrer les expéditions; de la garde des pièces qui lui sont confiées et de tous les papiers du greffe. Les comptes déposés par les comptables sont enregistrés par ordre de dates et de numéros, du jour qu'ils sont présentés.

Le greffier signe et délivre les certificats, collationnés et extraits de tous les actes émanant du greffe, des archives et dépôts, et la correspondance avec les comptables. En cas d'empêchement, le premier président commet un commis greffier. Il est nommé, sur la présentation du greffier en chef, le nombre de commis nécessaire à son service. Tel est le résumé des dispositions contenues dans le titre V du décret du 28 septembre 1807.

La cour des comptes est-elle une institution judiciaire ou administrative? — Quel est le motif de l'inamovibilité de ses membres?

702. La cour des comptes est une institution judiciaire par son nom, par sa division en chambres, par les qualifications de ses membres et surtout par leur inamovibilité. Malgré toutes ces analogies, elle n'en est pas moins, par son objet et sa nature, une juridiction d'ordre administratif. La forme est judiciaire; le fond est administratif. Et ce qui prouve qu'elle est, en effet, étrangère à l'ordre judiciaire, c'est que les recours en cassation contre ses arrêts

sont portés devant le conseil d'État, et non devant la cour de cassation. L'inamovibilité de ses membres, qui la distingue si profondément de tout autre tribunal administratif, ne change rien à son caractère essentiel. Cette garantie, si précieuse pour les justiciables, a pu lui être accordée sans danger pour l'administration, que ses arrêts ne peuvent atteindre, par suite de la séparation fondamentale entre l'ordonnateur et le comptable.

Y a-t-il devant elle publicité et plaidoiries ?

Il n'y a ni publicité ni plaidoiries devant la cour des comptes. Les séances publiques n'ont lieu que pour les déclarations solennelles dont nous parlerons sous le n° 710.

Quel est son rang hiérarchique?

La cour des comptes occupe un rang élevé dans l'ensemble de nos institutions. Aux termes de l'art. 7 de la loi du 16 septembre 1807, elle prend rang immédiatement après la Cour de cassation, et jouit des mêmes prérogatives.

SECTION IV.

DES ATTRIBUTIONS DE LA COUR DES COMPTES.

SOMMAIRE.

703. Compétence territoriale de la cour des comptes.
704. Division de cette section.

Quelle est l'étendue du ressort territorial de la cour des comptes ?

703. Le ressort territorial de la cour des comptes n'a d'autres limites que celles de l'empire français. Il embrasse les départements, les colonies et les possessions françaises qui ne portent pas le nom de colonies, telles surtout que l'Algérie. L'unité de la cour des comptes est, pour la jurisprudence financière, ce qu'est l'unité du conseil d'Etat pour la jurisprudence administrative, l'unité de la Cour de cassation pour la jurisprudence judiciaire : une garantie d'uniformité et un des plus solides appuis de la centralisation politique.

De combien de manières s'exercent ses attributions? — Qu'est-ce que sa juridiction ? — Qu'est-ce que son contrôle ?

704. Les attributions de la cour des comptes s'exercent par voie de juridiction ou par voie de contrôle.

La *juridiction* de la cour des comptes aboutit à des *arrêts*, ayant force et autorité par eux-mêmes.

Le *contrôle* de la cour des comptes aboutit à des *déclarations*, n'ayant que la valeur de simples avis, destinés à éclairer les ministres ou les grands pouvoirs publics.

De cette division d'attributions naît la division naturelle de cette section. Nous traiterons, dans deux paragraphes distincts, de la juridiction et du contrôle de la cour des comptes.

§ 1er.

De la juridiction de la cour des comptes.

SOMMAIRE.

705. Personnes auxquelles ne s'applique pas la juridiction de la cour des comptes.
706. Personnes auxquelles elle s'applique.
707. Ses caractères.
708. Son objet.

705. La juridiction de la cour des comptes ne s'applique pas aux ordonnateurs. L'art. 18 de la loi du 16 septembre 1807 porte expressément que cette cour ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs.

La juridiction de la cour des comptes s'applique-t-elle aux ordonnateurs ?

La juridiction de la cour des comptes ne s'applique pas non plus aux comptables en matières, aucune loi ne lui ayant donné de juridiction proprement dite sur cette classe de comptables.

S'applique-t-elle aux comptables en matières ?

706. Les justiciables de la cour des comptes sont les comptables en deniers. Aux termes de l'art. 375 du décret impérial du 31 mai 1862, qui n'a fait que résumer des dispositions éparses dans diverses lois ou ordonnances, la cour des comptes est chargée de juger les comptes des recettes et des dépenses publiques, qui lui sont présentés chaque année, par les receveurs généraux des finances, les payeurs du trésor public, les receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines, les receveurs des douanes et sels, les receveurs des contributions indirectes, les directeurs comptables des postes, les directeurs des monnaies, le caissier central du trésor public et l'agent responsable des virements de comptes.

Quels sont les comptables auxquels elle s'applique ?

Elle juge aussi les comptes annuels des comptables de l'Algérie et des colonies, du trésorier général des invalides de la marine, des économes des lycées, des commissaires des poudres et salpêtres, de l'agent comptable du transfert des rentes inscrites au grand-livre de la dette publique, de l'agent comptable du grand-livre et de celui des pensions, du caissier de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts et consignations, de l'imprimerie impériale, des receveurs des communes, hospices et établissements de bienfaisance dont le revenu dépasse 30,000 francs, enfin, tous les comptes qui lui sont attribués par des lois, décrets, ou ordonnances.

Elle statue, en outre, sur les pourvois qui lui sont présentés contre les règlements, prononcés par les conseils de préfecture, des comptes annuels des communes, hospices et établissements de bienfaisance, dont le revenu n'excède pas 30,000 francs.

707. Il résulte des dispositions précitées que la juridiction de la cour des comptes s'exerce, tantôt en premier et dernier ressort,

Dans quels cas s'exerce-t-elle en premier et dernier ressort? —

Dans quels cas en dernier ressort seulement?

tantôt en dernier ressort seulement. Elle s'exerce en premier et dernier ressort, sur les comptes des fonds généraux du trésor, sur ceux des fonds spéciaux rattachés au budget général et sur ceux des communes, hospices et établissements de bienfaisance, lorsque le revenu dépasse 30,000 francs.

Elle s'exerce en dernier ressort seulement, sur les recours formés contre les arrêtés des conseils de préfecture, à l'égard des comptes des communes, hospices et établissements de bienfaisance, lorsque le revenu n'excède pas 30,000 francs.

Dans quel délai et suivant quelles formes la cour des comptes doit-elle être saisie des recours contre les arrêtés des conseils de préfecture, rendus en matière de comptabilité?

L'ordonnance du 28 décembre 1830, dont les dispositions ont été reproduites par le décret du 31 mai 1862, a fixé la manière dont la cour des comptes est saisie et procède en deuxième instance. Dans les trois mois de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture, la partie qui veut se pourvoir rédige sa requête en double original. L'un des doubles est remis à la partie adverse, qui en donne récépissé; si elle refuse ou si elle est absente, la signification est faite par huissier. L'appelant adresse l'autre original à la cour des comptes et y joint l'expédition de l'arrêté qui lui a été notifié. Ces pièces doivent parvenir à la cour, au plus tard, dans le mois qui suit l'expiration du délai du pourvoi. Si la cour admet la requête, la partie poursuivante a, pour faire la production des pièces justificatives du compte, un délai de deux mois à partir de la notification de l'arrêt d'admission. Faute de productions suffisantes de la partie poursuivante, dans le mois qui suit l'expiration de ce délai, la requête est rayée du rôle, à moins que, sur la demande des parties intéressées, la cour ne consente à accorder un délai dont elle détermine la durée. La requête, rayée du rôle, ne peut plus être reproduite. Au contraire, toute requête rejetée pour défaut d'accomplissement des formalités prescrites peut néanmoins être reproduite, si le délai de trois mois accordé pour le pourvoi n'est pas expiré.

Sur quoi la cour des comptes est-elle compétente?

708 La cour des comptes est compétente :

1° Pour régler et apurer les comptes qui lui sont présentés; pour prononcer, s'il y lieu, la décharge définitive des comptables et ordonner, en conséquence, toutes mains-levées ou radiations (loi du 16 septembre 1807, art. 13);

2° Pour prononcer sur les demandes en réduction et translation d'hypothèques formées par des comptables encore en exercice, ou par ceux hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés (loi du 16 septembre 1807, art. 15).

L'est-elle en matière criminelle?

A la différence des anciennes chambres des comptes, la cour des comptes n'a aucune juridiction criminelle. Aux termes de l'art. 16 de la loi du 16 septembre 1807, si dans l'examen des comptes la cour trouve des faux ou des concussions, il en est rendu compte

au ministre des finances et référé au ministre de la justice, qui fait poursuivre les auteurs devant les tribunaux judiciaires.

La cour des comptes, quoique la loi ne le lui défende pas expressément, ne peut non plus connaître des questions d'Etat qui naîtraient à l'occasion des comptes, ce genre de questions appartenant exclusivement à la compétence judiciaire. L'est-elle en matière de questions d'état?

En résumé, la cour des comptes a la plénitude de juridiction pour les faits de comptabilité et pour tout ce qui s'y rattache; mais elle n'est jamais juge de la personne des comptables. Elle a seulement le droit, aux termes de l'art. 12 de la loi du 16 septembre 1807, si les comptables refusent ou sont en retard de déposer leurs comptes, de les condamner aux amendes et aux peines prononcées par les lois et règlements.

§ 2.

Du contrôle de la cour des comptes.

SOMMAIRE.

709. Personnes auxquelles s'applique le contrôle de la cour des comptes.
710. Contrôle sur les ordonnateurs.
711. Contrôle sur les comptables en matières.

709. Le contrôle de la cour des comptes s'exerce : 1° sur les ordonnateurs; 2° sur les comptables en matières. Ceux des agents de comptabilité qui ne sont point soumis à sa juridiction le sont ainsi à son contrôle; de sorte qu'elle connaît de tous les faits de comptabilité, soit comme juge, soit comme conseil. Sur qui s'exerce le contrôle de la cour des comptes?

710. Le contrôle sur les ordonnateurs est destiné à éclairer les grands pouvoirs publics. Il aboutit à trois actes solennels et annuels : deux déclarations générales de conformité et le rapport à l'empereur. Quel est le but du contrôle sur les ordonnateurs?

Les *déclarations générales de conformité* sont délivrées, chaque année, en audience solennelle et publique. C'est le premier président qui les prononce, au jour indiqué à cet effet. Ces déclarations constatent la conformité des arrêts de la cour avec les comptes d'année et d'exercice publiés par les ministres. Elles sont arrêtées par la cour, en chambre du conseil, après que le procureur général a été entendu en ses conclusions. Pour les préparer, chaque chambre compétente de la cour des comptes rend, chaque année, des déclarations partielles de conformité, pour constater la concordance de ses arrêts avec les diverses parties du compte de l'administration des finances et avec les résumés généraux des comptes individuels établis, par nature de service, à la comptabilité générale des finances. C'est à l'aide du rapprochement de ces déclarations partielles avec le tableau comparatif des recettes et des dépenses publiques par Qu'entend-on par déclarations générales de conformité?

Digitized by Google

année et par exercice, que la cour arrête ses deux déclarations générales : l'une attestant l'accord du compte d'année avec les résumés généraux et avec les arrêts prononcés sur les comptes individuels des comptables, l'autre attestant l'accord du compte d'exercice avec les mêmes termes de comparaison. L'une de ces déclarations se réfère donc à la situation financière de l'année, qui donne son nom à l'exercice expiré; l'autre à la situation définitive de cet exercice. Les déclarations générales de conformité sont adressées au ministre des finances, avant le 1er septembre de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice expiré, pour qu'elles soient imprimées et communiquées au Corps législatif et au Sénat.

Qu'est-ce que le rapport annuel à l'empereur ?

Tous les ans, le résultat général des travaux de la cour des comptes et les vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité sont l'objet d'un *rapport à l'empereur*. Chaque année, le premier président forme un comité particulier composé des présidents, du procureur général et de trois maîtres délégués par les chambres. Ce comité procède à un premier examen d'un projet de rapport à l'empereur, préparé sur les observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits, ou présentant des vues de réforme et d'amélioration. La rédaction est ensuite discutée, délibérée et arrêtée en chambre du conseil, pour être portée, après ce dernier examen, à la connaissance de l'empereur. Le rapport annuel de la cour des comptes est remis dans le même délai que les déclarations générales de conformité. Il est imprimé et distribué au Corps législatif et au Sénat, en vertu de l'art. 15 de la loi du 21 avril 1832. Ce rapport est en même temps la justification et le complément des déclarations générales de conformité.

Toutes les règles qui précèdent résultent des art. 435 à 447 du décret du 31 mai 1862.

Depuis quand les comptables en matières sont-ils soumis au contrôle de la cour des comptes ? — Quel est le caractère de ce contrôle ? — Qu'entend-on par comptables d'ordre ?

711. Les comptables en matières étaient restés longtemps en dehors de toute action de la cour des comptes. Cette circonstance avait amené des abus et des scandales qui obligèrent à les y rattacher. L'art. 14 de la loi du 6 juin 1843 posa en principe que les comptes-matières seraient soumis au *contrôle* de la cour des comptes à partir du 1er janvier 1845, et qu'avant cette époque un règlement d'administration publique déterminerait la nature et le mode de ce contrôle. Il fut bien entendu que ce serait un simple contrôle et non une véritable juridiction. Un amendement ayant pour objet de substituer le mot *jugement* au mot *contrôle* ne fut point adopté. La raison pour laquelle on crut ne devoir déférer à la cour des comptes qu'une vérification administrative, ce fut, suivant la judicieuse observation du ministre des finances, que, relativement à la comptabilité-matières, les *comptables réels* ne pouvaient être justiciables de la cour des comptes, la plupart d'entre eux se rattachant aux

ministères de la guerre et de la marine et étant soumis, en conséquence, aux exigences de la discipline militaire, d'où découlait la nécessité de les remplacer, pour les rapports avec la cour des comptes, par des *comptables d'ordre* non réellement responsables et, à ce titre, non susceptibles d'une véritable juridiction. L'ordonnance royale du 26 août 1844 fut rendue conformément à ces principes.

Quel est le résultat individuel du contrôle de la cour des comptes sur les comptables en matières ?

Aux termes de cette ordonnance, chaque ministre, après avoir fait vérifier les comptes individuels des comptables en matières de son département, les transmet à la cour des comptes avec les pièces justificatives. Il y joint un résumé général par branche de service. La cour des comptes procède, dans les formes déterminées pour les comptes-deniers, telles que nous les exposerons sous le n° 713, à la vérification des comptes individuels de matières ; mais elle ne statue sur lesdits comptes que par voie de *déclaration*. Une expédition de chaque déclaration est adressée au ministre ordonnateur, qui en donne communication au comptable. Le ministre, sur le vu de cette déclaration et les observations du comptable, arrête définitivement le compte.

Comment en sont constatés les résultats généraux ?

En vertu de l'ordonnance précitée et par suite de la vérification des comptes individuels de matières, la cour des comptes prononce chaque année, en audience solennelle, dans les formes que nous avons retracées sous le numéro précédent, une *déclaration générale* sur la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matières avec les résultats des comptes généraux que les ministres doivent publier. La même cour consigne, dans son *rapport annuel*, les observations auxquelles aurait donné lieu l'exercice de son contrôle, tant sur les comptes individuels que sur les comptes généraux, ainsi que ses vues d'amélioration et de réforme sur la comptabilité en matières. Le compte général des matières de chaque ministère est soumis à l'examen de la commission annuelle dont nous avons parlé sous le n° 681.

SECTION V.

DE LA PROCÉDURE SUIVIE DEVANT LA COUR DES COMPTES, ET DES VOIES DE RECOURS CONTRE SES DÉCISIONS.

SOMMAIRE.

712. Objet de cette section.
713. Formes de la vérification préalable.
714. Formes du jugement.
715. Sa rédaction.
716. Ses effets.
717. Recours en révision.
718. Recours en cassation.

712. Nous ne nous occupons, dans cette section, que de la manière dont s'exerce la juridiction proprement dite de la cour des

comptes, la forme de son contrôle ayant été précédemment exposée avec le fond même de cet ordre d'attributions.

Comment se fait la vérification préalable des comptes?

713. La vérification préalable des comptes, avant leur jugement, est faite conformément aux règles suivantes, résumées dans les art. 405 à 413 du décret du 31 mai 1862. Le premier président, ainsi que nous l'avons dit, n° 701, fait entre les référendaires la distribution des comptes, et indique la chambre à laquelle le rapport doit être fait. Un référendaire ne peut être chargé deux fois de suite de la vérification des comptes du même comptable. Les référendaires sont tenus de vérifier par eux-mêmes tous les comptes qui leur sont distribués. Ils rédigent sur chaque compte un rapport contenant des observations de deux natures : les premières concernant la *ligne de compte* seulement, c'est-à-dire les charges et souffrances dont chaque article leur a paru susceptible, relativement au comptable qui le présente; les deuxièmes, résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois, et de la nature des dépenses avec les crédits. Ce sont ces dernières observations qui, par leur réunion, forment le principal élément du rapport annuel à l'empereur. Les référendaires peuvent entendre les comptables ou leurs fondés de pouvoir, pour l'instruction des comptes; la correspondance est préparée par eux et remise au président de la chambre qui doit entendre le rapport. Lorsque la vérification d'un compte exige le concours de plusieurs référendaires, le premier président désigne un référendaire de première classe qui est chargé de présider à ce travail, de recueillir les observations de chaque référendaire, et de faire le rapport à la chambre. Les référendaires qui ont pris part à la vérification assistent aux séances de la chambre pendant le rapport. Le compte, les bordereaux de recettes et de dépenses, le rapport et les pièces, sont mis sur le bureau, pour y avoir recours au besoin. Le président de la chambre fait la distribution du rapport du référendaire à un maître, qui est tenu : 1° de vérifier si le référendaire a fait lui-même le travail; 2° si les difficultés élevées par le référendaire sont fondées; 3° enfin, d'examiner par lui-même les pièces au soutien de quelques chapitres du compte, pour s'assurer que le référendaire en a soigneusement vérifié toutes les parties. Un maître des comptes ne peut être nommé deux fois de suite rapporteur des comptes du même comptable.

La vérification préalable des comptes présente ainsi deux degrés successifs d'examen : le premier, confié à un ou plusieurs référendaires; le second, destiné à contrôler le premier, et dont un maître est chargé.

Comment est-il statué sur le rapport du maître rapporteur?

714. En vertu des art. 414 et 415 du décret du 31 mai 1862, le maître rapporteur présente à la chambre son opinion motivée sur tout ce qui est relatif à la ligne de compte et aux autres observations du référendaire. La chambre prononce ses décisions sur la

première partie, et renvoie, s'il y a lieu, les propositions contenues dans la seconde à la chambre du conseil, chargée de statuer sur ces propositions dans les formes déterminées. Le référendaire rapporteur donne son avis, qui n'est que consultatif; le maître rapporteur opine, et chaque maître successivement, dans l'ordre de sa nomination. Le président inscrit chaque décision en marge du rapport et prononce l'arrêt.

Comment les décisions sont-elles prises, et quel est le nombre des membres dont la présence est nécessaire pour pouvoir juger?

Aux termes des art. 4 et 5 de la loi du 16 septembre 1807 et de l'art. 11 du décret du 28 du même mois, les décisions sont prises, dans chaque chambre, à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Chaque chambre ne peut juger qu'à cinq membres au moins. En cas d'empêchement d'un maître des comptes, il est, pour compléter le nombre indispensable, remplacé par un maître d'une autre chambre qui ne tiendrait pas séance ou qui se trouverait avoir plus que le nombre nécessaire. La disposition suivant laquelle chaque chambre ne peut juger qu'à cinq membres au moins avait été modifiée par l'art. 5 du décret du 2 mai 1848. Cet article portait, comme conséquence de la réduction du nombre total des conseillers maîtres, que désormais chaque chambre pourrait juger à trois membres au moins. Le décret du 2 mai 1848 ayant été abrogé par celui du 15 janvier 1852, l'ancienne règle a repris son empire.

Quels sont les cas de communication obligatoire au ministère public?

Indépendamment du droit ordinaire qu'a le procureur général de prendre communication des comptes, conformément à ce que nous avons dit, n° 701, il est des cas où la communication au ministère public est légalement prescrite. Ces cas sont au nombre de deux :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction ou translation d'hypothèques sont communiquées au procureur général avant d'y être statué (décret du 28 septembre 1807, art. 40);

2° Toutes les fois qu'un référendaire chargé de l'instruction élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion, le procureur général est appelé en la chambre et entendu dans ses conclusions avant d'y être statué (décret du 28 septembre 1807, art. 41).

Comment sont rédigés, signés et conservés les arrêts de la cour des comptes?

715. D'après l'art. 21 de la loi du 16 septembre 1807 et les art. 33 et 52 du décret du 28 du même mois, la minute des arrêts est rédigée par le référendaire rapporteur et signée de lui et du président de la chambre. Elle est remise avec les pièces au greffier en chef; celui-ci la présente à la signature du premier président, et ensuite en fait et signe les expéditions. Le président de la chambre fait porter en marge des minutes des arrêts les noms de tous les membres présents à la séance. Après que les arrêts définitifs sur chaque compte sont rendus et les minutes signées, le compte et les pièces sont remis par le référendaire rapporteur au greffier en chef,

qui fait mention des arrêts sur la minute du compte et dépose le tout aux archives.

Quels peuvent être pour les comptables les divers résultats des arrêts de la cour des comptes?

716. La cour des comptes, aux termes de l'art. 13 de la loi du 16 septembre 1807, établit, par ses arrêts définitifs, si les comptables sont *quittes*, ou en *avance*, ou en *débet*. Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive et ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens, à raison de la gestion dont le compte est jugé. Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet dans le délai prescrit par la loi. Une expédition de ses arrêts sur les comptes des agents du trésor est adressée au ministre des finances, pour en faire suivre l'exécution. Cet envoi a lieu par l'entremise du procureur général, conformément à l'art. 39 du décret du 28 septembre 1807.

Quelle est relativement aux comptables la conséquence du défaut de juridiction de la cour des comptes sur les ordonnateurs?

La cour ne pouvant s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni directement, ni indirectement, il s'ensuit qu'elle ne peut refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des pièces déterminées par les lois et règlements. Telle est la disposition formelle de l'art. 18 de la loi du 16 septembre 1807.

Comment sont exécutoires les arrêts de la cour des comptes?

En vertu de l'art. 17 de la loi du 16 septembre 1807, les arrêts de la cour contre les comptables sont exécutoires par toutes les voies de droit. Ceux par lesquels ils seraient déclarés en avance ne forment pas en leur faveur titre exécutoire contre l'Etat, par suite des principes qui régissent la liquidation de la dette publique, et que nous avons exposés sous le n° 613.

Quand nous disons que les arrêts de la cour contre les comptables sont exécutoires par toutes les voies de droit, cela ne doit s'entendre que des arrêts définitifs. Or, conformément au principe posé dans l'art. 14, chap. 2, de la loi du 28 pluviôse an III, nul arrêt ne devient définitif qu'après un délai de deux mois à partir de l'avertissement donné au comptable, délai durant lequel il peut, ou contester l'arrêté de sa situation ou apurer son débet. Ce n'est donc qu'à l'expiration de ces deux mois que peut commencer l'exécution forcée et avoir lieu la notification qui fait courir le délai du recours en cassation dont nous parlerons bientôt.

Leurs expéditions portent-elles une formule exécutoire?

Les expéditions exécutoires des arrêts de la cour des comptes sont revêtues d'une formule presque identique à celle prescrite pour les jugements et arrêts de l'ordre judiciaire. Les termes de cette formule sont fixés par l'art. 53 du décret du 28 septembre 1807.

Quels sont les recours ouverts contre les arrêts de la cour des comptes?

717. Les arrêts de la cour des comptes sont en dernier ressort. Ils sont néanmoins susceptibles de deux voies extraordinaires de recours : la révision et la cassation.

Qu'est-ce que le recours en révision, et devant qui est-il porté?

Le *recours en révision*, aux termes de l'art. 14 de la loi du 16 septembre 1807, peut être formé sur la demande du comptable appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt. La révi-

sion peut aussi avoir lieu, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général, pour erreurs, omissions, faux ou doubles emplois reconnus par la vérification d'autres comptes.

La révision, sauf que les causes qui y donnent ouverture sont beaucoup moins nombreuses, n'est autre chose que la requête civile de la procédure judiciaire. Elle est portée devant la chambre même qui a rendu l'arrêt attaqué, et n'est soumise à aucun délai de déchéance.

Qu'est-ce que le recours en cassation, et devant qui est-il porté?

718. Le *recours en cassation* contre les arrêts de la cour des comptes peut être formé devant le conseil d'Etat pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir, conformément à la règle générale que nous avons si souvent rappelée. En outre, d'après l'art. 17 de la loi du 16 septembre 1807, le recours en cassation peut aussi être formé contre les arrêts de la cour des comptes pour violation des formes ou de la loi. Il est pareillement porté devant le conseil d'Etat par voie contentieuse.

Par qui peut-il être formé, et dans quel délai doit-il l'être?

Le droit de se pourvoir en cassation contre les arrêts de la cour des comptes appartient, soit au comptable, soit au ministre des finances ou à tout autre ministre pour tout ce qui concerne son département. Dans tous les cas, le pourvoi doit être formé dans les trois mois, à dater de la notification de l'arrêt sous peine de déchéance.

Quel est le caractère de la décision à laquelle il donne lieu?

Le caractère de la décision du conseil d'Etat sur les recours dont il est saisi contre les arrêts de la cour des comptes est aujourd'hui fixé par l'art. 424 du décret du 31 mai 1862. Il résulte de cet article que si le conseil d'Etat casse l'arrêt de la cour des comptes qui lui est déféré, il ne retient pas le fond pour y statuer, mais en renvoie le jugement à ladite cour. L'affaire est portée devant l'une des chambres qui n'en ont pas connu. Dans le cas où un ou plusieurs membres de la chambre qui a rendu le premier arrêt sont passés à la chambre nouvellement saisie de l'affaire, ils s'abstiennent d'en connaître et ils sont, si besoin est, remplacés par d'autres conseillers maîtres, en suivant l'ordre de leur nomination.

Suivant quelle distinction était réglée la compétence sur les recours en cassation contre les arrêts de la cour des comptes sous la constitution de 1848?

Sous la constitution du 4 novembre 1848, les recours pour violation des formes ou de la loi contre les arrêts de la cour des comptes continuèrent à être jugés par le conseil d'Etat; mais ceux pour incompétence ou excès de pouvoir contre les arrêts de la même cour devaient, aux termes de l'art. 90 de cette constitution, être portés devant la juridiction spéciale des conflits. La manière de procéder, dans ce cas, avait été déterminée par les art. 25, 26 et 27 du règlement du 26 octobre 1849. Depuis la suppression du tribunal des conflits, le conseil d'Etat a recouvré la connaissance des recours qui lui avaient été retirés, et, quelle que soit la cause du pourvoi formé devant lui contre un arrêt de la cour des comptes, l'affaire est instruite et jugée comme matière contentieuse.

Digitized by Google

TITRE IV.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

719. Définition du conseil d'État.
720. Division de ce titre.

Qu'est-ce que le conseil d'État ?

719. Le *conseil d'Etat* est à la fois un conseil supérieur de gouvernement et la plus haute des juridictions administratives en matière contentieuse. C'est par cette seconde qualité qu'il se rattache à notre sujet; mais, pour l'étudier d'une manière complète, nous l'examinerons aussi sous le premier rapport.

720. Nous traiterons dans cinq chapitres : 1° de l'origine et des caractères essentiels du conseil d'Etat; 2° de son organisation; 3° de ses attributions; 4° de la forme de ses délibérations en matière non contentieuse; 5° de la procédure qui lui est spéciale pour l'instruction et le jugement des affaires contentieuses.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ORIGINE ET DES CARACTÈRES ESSENTIELS DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

721. Ancien conseil d'État.
722. Institutions intermédiaires.
723. Conseil d'État nouveau, en l'an VIII.
724. Transformations successives du conseil d'État, depuis l'an VIII jusqu'en 1848.
725. Conseil d'Etat d'après la constitution de 1848.
726. Conseil d'Etat actuel.
727. Caractères essentiels du conseil d'État aux diverses époques de son histoire.

Quelles furent l'origine et les transformations de l'ancien conseil du roi jusqu'à Louis XIV ?

721. Le conseil d'Etat ou *conseil du roi* de l'ancienne monarchie remontait à l'origine même du gouvernement; mais il ne prit une forme régulière et précise que dans le cours du xiv° siècle. L'article 62 d'une ordonnance de Philippe le Bel, rendue en mars 1302, posa en principe que, pour l'avantage des sujets et l'expédition des affaires, il serait tenu tous les ans deux parlements à Paris, deux échiquiers à Rouen, et deux fois l'an les jours de Troyes, indépendamment du parlement qu'il y aurait à Toulouse, si les gens de cette province consentaient qu'il n'y eût point d'appel des présidents de ce parlement. Une ordonnance de la même année 1302 pourvut à l'exécution de cette disposition, et telle fut l'origine des parlements

Digitized by Google

sédentaires. Jusqu'alors, la cour de justice se confondait avec le conseil du roi et suivait le prince dans toutes les villes où il se transportait. L'institution des parlements sédentaires rendit nécessaire la démarcation entre les attributions qui leur furent dévolues et celles conservées au conseil du roi. L'organisation et les attributions du parlement de Paris furent fixées par diverses ordonnances de Philippe le Long rendues en décembre 1320. Une ordonnance du 27 janvier 1359, émanée du conseil de régence pendant la captivité du roi Jean en Angleterre, régla les principales fonctions du conseil du roi. Aux termes de l'art. 29 de cette ordonnance, le roi ne devait dorénavant faire aucune ordonnance ni octroyer aucun privilége que par délibération de son conseil. Un édit de Charles VIII, d'août 1497, confirmé par Louis XII en juillet 1498, distingua le *grand conseil* du conseil du roi pris dans son ensemble. Le grand conseil se composait du chancelier, d'un nombre limité de conseillers du roi et de la totalité des maîtres des requêtes. Il était spécialement préposé au jugement de certaines affaires réservées, soit parce qu'elles n'avaient pas été déférées aux parlements, soit parce qu'elles leur étaient accidentellement retirées au moyen des évocations.

Comment fut-il organisé sous Louis XIV et sous Louis XV ?

Sous Louis XIV, les édits des 1er mai 1657 et 3 janvier 1673 perfectionnèrent et fixèrent l'institution du conseil du roi. Ce conseil était divisé en plusieurs conseils distincts suivant leur destination et leur objet. Le grand conseil supprimé sous Louis XV par l'édit d'avril 1771, qui fit de ses membres les conseillers du parlement *Maupeou*, fut rétabli sous Louis XVI par l'édit de novembre 1774, en même temps que l'ancienne magistrature était réintégrée dans ses fonctions. Cet édit régla la composition du grand conseil, et un édit ultérieur de 1775 en fixa la compétence. Dès lors, le grand conseil, organisé sur le modèle des cours de judicature, fut nettement séparé des divers conseils dont la réunion formait le conseil du roi proprement dit. Le conseil du roi se formait en *conseil des parties* pour statuer sur les affaires contentieuses qui lui étaient déférées. Sous Louis XV, le règlement du 28 juin 1738 avait déterminé la procédure qui devrait être suivie devant le conseil des parties.

Quelle était son organisation en 1789

En 1789, le conseil d'Etat ou conseil du roi comprenait, indépendamment du conseil des parties qui n'était autre que l'ensemble du conseil délibérant sur des matières et avec des formes spéciales :

1° Le conseil des affaires étrangères ou *conseil d'Etat* dans un sens restreint ;

2° Le conseil de l'intérieur ou *des dépêches*, ainsi nommé parce que, originairement, ses décisions étaient renfermées dans les dépêches ou lettres signées par un des secrétaires d'Etat ;

3° Le conseil royal des finances ;

4° Le conseil royal du commerce.

Le conseil des parties était composé du chancelier, du garde des sceaux, lorsque ces deux charges étaient divisées; des quatre secrétaires d'Etat des affaires étrangères, de la guerre, de la marine et de la maison du roi; des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes, ces derniers appelés à y servir par trimestre ou quartier. Le conseil des parties était toujours censé délibérer sous la présidence du roi, et délibérait effectivement sous celle du chancelier qui, en cas de partage, avait voix prépondérante.

Il résulte de l'exposé historique qui précède :

Quel est le résumé de l'histoire du conseil d'Etat jusqu'en 1789?

1° Que le conseil du roi, ou conseil d'Etat, dans le sens le plus général, avait d'abord embrassé dans ses attributions le gouvernement, l'administration et la juridiction, soit administrative, soit judiciaire;

2° Qu'au XIVe siècle, la juridiction judiciaire en fut détachée, pour être dévolue aux parlements;

3° Qu'au moment de la révolution de 1789, la dénomination de conseil d'Etat servait à désigner, tantôt le conseil du roi tout entier, tantôt le seul département ou conseil des affaires étrangères;

4° Que les attributions de juridiction étaient exercées par le conseil du roi tout entier, formé en conseil des parties;

5° Que le conseil du roi n'avait de pouvoir propre en aucune matière, et n'était jamais que l'auxiliaire du prince, l'éclairait, mais ne l'engageant point par ses avis, qui n'acquéraient force exécutoire qu'en vertu de la sanction royale;

6° Que, depuis son rétablissement en 1774, le grand conseil était essentiellement distinct du conseil du roi.

Quel était le rôle du conseil du roi à l'égard des parlements, et quel était l'ensemble de ses attributions? — Qu'entendait-on par requêtes de l'Hôtel et par requêtes du Palais?

Les parlements ayant été un démembrement du conseil du roi des temps primitifs, il était naturel que l'autorité dont ils étaient détachés retînt sur eux un droit supérieur de direction et de surveillance. Aussi paraît-il que, dès leur origine, ils furent plus ou moins explicitement subordonnés au conseil du roi, malgré leur titre de cours souveraines. Leurs arrêts, souverains en effet dans le domaine du fait, étaient passibles de recours en cassation pour violation de la loi ou des formes, et ce recours était porté au conseil du roi. En outre, par l'exercice du droit d'évocation, le conseil du roi attirait à lui un grand nombre de causes pendantes devant les parlements ou autres cours supérieures. Les demandes en cassation contre les arrêts de ces hautes juridictions, les conflits qui s'élevaient entre elles et les évocations des affaires dont elles étaient saisies, étaient déférés au conseil des parties, qui cumulait avec cette mission de magistrature préposée au maintien de l'ordre des juridictions la connaissance et la décision souveraine du contentieux administratif proprement dit. La juridiction du conseil avait pour auxiliaire celle des *requêtes de l'Hôtel du roi*. On appelait ainsi un tribunal tenu par les maîtres des requêtes, pour juger souveraine-

Digitized by Google

ment et en dernier ressort les causes renvoyées par arrêt du conseil, toutes sortes d'instances intentées en exécution d'arrêts du même conseil, et certains incidents aux affaires pendantes devant lui. Les requêtes de l'Hôtel connaissaient, en outre, mais seulement en première instance et sauf appel au parlement de Paris, des causes personnelles, possessoires et mixtes de ceux qui avaient le droit de *committimus*, c'est-à-dire un privilége spécial de juridiction. Elles connaissaient de ces causes concurremment avec les *requêtes du Palais*, tribunal analogue composé de membres du parlement. Comme juridiction de première instance, les requêtes de l'Hôtel ne se rattachaient au conseil du roi que par leur composition, étant tenues par des maîtres des requêtes; mais comme juridiction souveraine, elles en étaient une dépendance essentielle et en formaient, pour ainsi dire, le complément.

A côté du conseil des parties, et indépendamment de lui, le grand conseil statuait souverainement sur diverses matières civiles, criminelles et surtout bénéficiales, qui lui avaient été expressément dévolues. Qu'entendait-on par grand conseil?

Conseil d'Etat proprement dit, conseil des dépêches, conseil royal des finances, conseil royal du commerce, conseil des parties, requêtes de l'Hôtel, grand conseil : telles étaient les nombreuses institutions qui dans l'ancien régime formaient, en quelque sorte, les fractions du conseil d'Etat moderne. Sans doute, l'unité royale dominait tous ces éléments divers; mais l'institution elle-même manquait d'homogénéité. Les écrivains qui en ont jugé autrement ont commis une grave erreur. Ici, comme en tout le reste, l'œuvre de la révolution de 1789 fut de compléter l'unité de chef, qu'avait fondée l'ancienne monarchie, par l'unité d'institutions, qui était à peine ébauchée, et de rendre même cette dernière indépendante de la première. Quels étaient, en 1789, les divers conseils dont l'ensemble répondait au conseil d'Etat actuel?

722. L'art. 13 de la loi des 7-11 septembre 1790 supprima, comme tribunaux de privilége ou d'attributions, les requêtes de l'Hôtel et le grand conseil. L'art. 30 de la loi des 27 novembre-1er décembre 1790 supprima le conseil des parties. Enfin les maîtres des requêtes et les conseillers d'Etat furent supprimés par l'art. 35 de la loi des 27 avril-25 mai 1791. Il ne resta ainsi plus rien de l'ancien conseil, ou, pour parler plus exactement, des anciens conseils du roi. Comment furent supprimés ces divers conseils?

La loi des 27 novembre-1er décembre 1790 les remplaça, pour ce qui avait trait à la juridiction judiciaire, par l'institution du *tribunal de cassation*. L'art. 28 de cette loi maintint, jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné, pour être exécuté au tribunal de cassation, le règlement du 28 juin 1738, qui fixait la forme de procéder au conseil des parties. C'est encore ce règlement qui est aujourd'hui la loi de procédure à la Cour de cassation, tandis qu'il a été remplacé au conseil d'Etat par celui du 22 juillet 1806. Comment furent-ils remplacés dans l'ordre de la juridiction judiciaire?

Dans l'ordre du gouvernement et de la juridiction administrative, Comment le furent

ils dans l'ordre du gouvernement et de la juridiction administrative?

la loi des 27 avril-25 mai 1791 substitua aux anciens conseils un *conseil d'État* unique, composé du roi et des ministres.

Aux termes des art. 16 et 17 de la loi précitée, le conseil d'Etat, ainsi formé, délibérait :

1° Sur l'exercice de la puissance royale, donnant son consentement ou exprimant le refus suspensif sur les décrets du Corps législatif ;

2° Sur les invitations au Corps législatif de prendre en considération les objets qui pouvaient contribuer à l'activité du gouvernement et à la bonté de l'administration ;

3° Sur les plans généraux des négociations politiques ;

4° Sur les dispositions générales des campagnes de guerre ;

5° Sur les difficultés et les affaires dont la connaissance appartenait au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux étaient chargés sous l'autorité du roi que sur toutes les autres parties de l'administration générale ;

6° Sur l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs, et sur la suspension de leurs membres, conformément à la loi ;

7° Sur les proclamations royales ;

8° Sur les questions de compétence entre les départements du ministère et sur toutes les autres qui auraient pour objet les forces ou secours réclamés d'une section du ministère à l'autre.

Par qui fut exercée la juridiction suprême administrative sous le gouvernement de la Convention ?

Après la chute de la royauté, tous les pouvoirs ayant été concentrés aux mains de la Convention nationale, ce furent les comités de cette assemblée qui exercèrent en fait la juridiction suprême, en matière contentieuse administrative, de même qu'ils eurent la direction effective du gouvernement.

Par qui le fut-elle sous la constitution de l'an III ?

La constitution du 5 fructidor an III fit disparaître toute trace de conseil d'Etat, en déclarant, par son art. 151, que les ministres ne formaient point un conseil. Chacun d'eux, dans sa partie, fut investi, sous l'autorité du Directoire exécutif, de la juridiction suprême, en matière contentieuse administrative, aux termes des art. 193, 194, 195 et 196 de la même constitution.

Quand fut créé et organisé le nouveau conseil d'Etat ?

723. L'art. 52 de la constitution du 22 frimaire an VIII posa en principe que, sous la direction des consuls, un *conseil d'État* serait chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière administrative. C'était le rétablissement des anciens conseils du roi, mais avec le caractère d'unité qui leur avait manqué.

En conséquence de l'article précité de la constitution de l'an VIII, un règlement du 5 nivôse de la même année fixa l'organisation et les attributions du conseil d'Etat.

Comment était-il composé, et quelles étaient ses attributions ?

D'après ce règlement, le conseil d'Etat était composé de trente à quarante membres. Il se formait en assemblée générale, et se divisait en sections. L'assemblée générale ne pouvait avoir lieu que sur la convocation des consuls. Elle était présidée par le premier consul,

et, en son absence, par l'un des deux autres consuls. Les ministres avaient la faculté d'entrer dans l'assemblée générale du conseil d'Etat, sans que leur voix y fût comptée. Les conseillers d'État étaient divisés en cinq sections, savoir : une section des finances, une section de législation civile et criminelle, une section de la guerre, une section de la marine, une section de l'intérieur. Chaque section était présidée par un conseiller d'État, nommé chaque année par le premier consul. Lorsque le second ou le troisième consul se trouvait à une section, il la présidait. Les ministres pouvaient, lorsqu'ils le croyaient utile, assister, sans voix délibérative, aux séances des sections. La proposition d'une loi ou d'un règlement d'administration publique était provoquée par les ministres, chacun dans l'étendue de ses attributions. Si les consuls adoptaient leur opinion, ils renvoyaient le projet à la section compétente, pour rédiger la loi ou le règlement. Aussitôt le travail achevé, le président de la section se transportait auprès des consuls pour les en informer. Le premier consul convoquait alors l'assemblée générale du conseil d'Etat. La projet y était discuté sur le rapport de la section qui l'avait rédigé. Le conseil d'État transmettait son avis motivé aux consuls. Si les consuls approuvaient la rédaction, ils arrêtaient définitivement le règlement, ou, s'il s'agissait d'une loi, ils arrêtaient qu'elle serait proposée au Corps législatif. Dans le dernier cas, le premier consul nommait, parmi les conseillers d'Etat, un ou plusieurs orateurs, qu'il chargeait de présenter le projet de loi et d'en soutenir la discussion. Les orateurs, en présentant les projets de loi, développaient les motifs de la proposition du gouvernement. Quand le gouvernement retirait un projet de loi, il le faisait par un message. Le conseil d'État développait le sens des lois, sur le renvoi qui lui était fait par les consuls, des questions qui leur avaient été présentées. Il prononçait, d'après un semblable renvoi : 1° sur les conflits qui pouvaient s'élever entre l'administration et les tribunaux; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision avait été précédemment remise aux ministres.

Comment peuvent être résumées les dispositions le concernant ?

Telles sont les dispositions essentielles qui ont servi de base à l'institution du conseil d'Etat moderne. Nous avons cru devoir les retracer textuellement, parce que leur influence a toujours plané sur les transformations successives que ce grand corps a subies. Elles peuvent être résumées dans les six propositions suivantes :

1° Le conseil d'Etat, dès son rétablissement, fut, comme sous l'ancienne monarchie, un corps purement consultatif, placé sous l'autorité et la direction du pouvoir exécutif;

2° Il délibéra en assemblée générale ou en assemblée de section ;

3° Il fut chargé de rédiger les projets de loi, d'en présenter les motifs et d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif;

4° Il fut investi du droit d'interpréter les lois, pour en fixer *obligatoirement* le sens;

5° Il fut chargé de rédiger les projets de règlement d'administration publique;

6° Il fut appelé à prononcer sur les conflits entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, ainsi que sur le contentieux administratif proprement dit.

724. Le conseil d'Etat, durant le long temps écoulé de l'an VIII à 1848, conserva toujours les caractères essentiels que lui avait imprimés le génie du premier consul; mais il n'en fut pas moins l'objet d'un grand nombre de dispositions législatives ou réglementaires qui en modifièrent l'organisation et les attributions, tantôt dans le sens de l'institution primitive, tantôt en sens opposé. Pour plus de clarté, nous diviserons la longue période que nous avons à parcourir en cinq époques distinctes : 1° de l'an VIII à la chute du premier empire; 2° de la chute du premier Empire à l'établissement de la seconde Restauration; 3° de l'établissement de la seconde Restauration à la révolution de 1830; 4° de la révolution de 1830 à la loi du 19 juillet 1845; 5° de la loi du 19 juillet 1845 à la révolution de 1848.

Quels furent les hangements apporés à l'organisation et aux attributions du conseil d'Etat de l'an VIII à la chute du p emier Empire?

1° *De l'an VIII à la chute du premier Empire.* — L'arrêté du 7 fructidor an VIII distingua le service du conseil d'Etat en service ordinaire et service extraordinaire. Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, art. 66 et 68, éleva à cinquante, au lieu de quarante, le maximum du nombre des conseillers d'Etat, et donna aux ministres rang, séance et voix délibérative au conseil d'Etat. L'arrêté du 19 germinal an XI institua, auprès des ministres et du conseil d'Etat, seize *auditeurs* destinés, après un certain nombre d'années de service, à remplir des places dans la carrière administrative et dans la carrière judiciaire. Ces auditeurs servaient d'intermédiaires entre les ministres et les sections du conseil d'Etat. Ils étaient chargés de développer, près les sections, les motifs des propositions faites par les ministres. Ils avaient séance à l'assemblée générale, mais sans voix délibérative, et n'avaient la parole que pour donner les explications qui leur étaient demandées. Le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, art. 76 et 77, ajouta une sixième section, celle du commerce, aux cinq précédemment existantes, et institua des conseillers d'État à vie. Le brevet de conseiller d'Etat à vie devait être décerné à tout membre du conseil d'Etat qui aurait été porté pendant cinq années sur la liste du service ordinaire. Les conseillers d'Etat à vie ne perdaient leur titre et leurs droits que par un jugement de la haute cour impériale emportant peine afflictive ou infamante. Le décret du 11 juin 1806 fit cinq innovations principales. Il autorisa la désignation de conseillers d'Etat en service ordinaire hors sections; créa les *maîtres des requêtes*, pour faire le rapport des affaires contentieuses, et prendre part, avec voix consultative, à la discussion de toutes les affaires

portées au conseil d'Etat; étendit la division du service en ordinaire et extraordinaire aux maîtres des requêtes, aussi bien qu'aux auditeurs; institua, pour l'instruction des affaires contentieuses, une commission présidée par le ministre de la justice, et composée de six maîtres des requêtes et de six auditeurs; et créa les avocats au conseil pour avoir seuls le droit de signer les mémoires et requêtes des parties en matières contentieuses de toute nature. Le décret du 22 juillet 1806 établit un règlement général de procédure, pour les affaires contentieuses portées au conseil d'Etat. Le décret du 26 décembre 1809 eut pour objet l'organisation et le service des auditeurs. Les auditeurs en service ordinaire furent divisés en deux classes : ceux attachés aux ministres et aux sections, dont le nombre fut fixé à quarante; ceux non attachés aux sections, dont le nombre fut fixé à cent vingt. Le décret du 21 janvier 1810 régla les fonctions des auditeurs attachés au ministère de la police générale et à la préfecture de police de Paris. Le décret du 7 avril 1811 porta le nombre des auditeurs en service ordinaire à trois cent cinquante, divisés en trois classes : quatre-vingts de première, quatre-vingt-dix de seconde, et cent quatre-vingts de troisième. Enfin, aux termes du décret du 8 avril 1813, lorsque l'empereur présidait le conseil d'Etat, les maréchaux de l'empire et grands officiers de la couronne qui l'y accompagnaient en vertu de ses ordres y siégeaient après les présidents des sections et y avaient voix délibérative.

Quels furent-ils de la chute du premier Empire à l'établissement de la seconde Restauration?

2° *De la chute du premier Empire à l'établissement de la seconde Restauration.* — Durant cet intervalle, le conseil d'État fut successivement l'objet de l'ordonnance du 29 juin 1814 et du décret du 31 mars 1815. L'ordonnance du 29 juin 1814, émanée de la première Restauration, divisait le conseil du roi en conseil *d'en haut* ou des ministres, et en conseil privé ou des parties, qui devait prendre le titre de *conseil d'Etat*. Le conseil d'en haut ou des ministres était composé des princes de la famille royale, du chancelier et de ceux des ministres secrétaires d'Etat, des ministres d'Etat et des conseillers d'État, qu'il plaisait au roi de faire appeler pour chaque séance. Le conseil d'Etat était composé des ministres secrétaires d'Etat, de tous les conseillers et maîtres des requêtes ordinaires. Le nombre des conseillers d'Etat, en service ordinaire, était limité à vingt-cinq. Le nombre des maîtres des requêtes ordinaires ne devait pas excéder cinquante. Il y avait, en outre, cinq comités, comprenant, chacun, un certain nombre de conseillers d'Etat et de maîtres des requêtes. Ces comités étaient ceux de législation, du contentieux, de l'intérieur, des finances et du commerce. Le comité du contentieux était présidé par le chancelier, et, en son absence, par un conseiller d'Etat vice-président. Il connaissait de tout le contentieux de l'administration, des mises en jugement des administrateurs et préposés, ainsi que des conflits. Ses avis étaient rédigés en forme

d'arrêts ou de jugements, qui n'étaient définitivement arrêtés qu'après avoir été rapportés et délibérés en conseil d'Etat, ou après avoir reçu la sanction directe du roi. Cette organisation était le rétablissement des anciens conseils du roi, tels qu'ils existaient avant 1789, sauf les modifications nécessitées par les changements survenus dans la forme du gouvernement et dans les habitudes des peuples. Le décret du 31 mars 1815, émané du second Empire, mit à néant l'ordonnance du 29 juin 1814, et rétablit notamment la commission du contentieux, avec les attributions que lui avait conférées le décret du 11 juin 1806, sauf que, indépendamment du ministre de la justice, elle dut être désormais composée de trois conseillers d'État, de quatre maîtres des requêtes et de six auditeurs, au lieu de six maîtres des requêtes et de six auditeurs, sans aucun conseiller d'Etat.

Quels furent-ils de l'établissement de la seconde Restauration à la révolution de 1830 ?

3° *De l'établissement de la seconde Restauration à la révolution de 1830.* — Le gouvernement royal, à peine rétabli, sentit la nécessité de mettre l'organisation et les attributions du conseil d'Etat en harmonie complète avec les nouvelles institutions et avec le caractère d'*unité* et de *solidarité* que présentaient ces institutions. Tels furent les motifs qui, suivant les termes formels du préambule, déterminèrent l'ordonnance du 23 août 1815. Cette ordonnance rapporta celle du 29 juin 1814, fixa la limite du nombre des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes en service ordinaire à trente pour les premiers, à quarante pour les seconds, divisa le conseil d'Etat en cinq comités : celui de législation, celui du contentieux, celui des finances, celui de l'intérieur et du commerce, celui de la marine et des colonies ; composa le comité du contentieux, sous la présidence du ministre de la justice, ou, à son défaut, d'un conseiller d'Etat par lui délégué, de sept conseillers d'Etat et de huit maîtres des requêtes ; investit ce comité des attributions assignées à la commission du contentieux par les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806 ; prescrivit que ses avis, rédigés en forme d'ordonnances, seraient délibérés et arrêtés en assemblée générale du conseil d'Etat ; donna pour président au conseil d'Etat, à défaut du roi, le président du conseil des ministres, et, en son absence, le ministre de la justice. C'était un retour à peu près complet à l'organisation du conseil d'Etat sous le Consulat et l'Empire, sauf que l'institution des auditeurs, à laquelle le gouvernement impérial avait donné de si grands développements, cessait d'être comprise dans le nouveau cadre. Aux termes de l'ordonnance du 13 novembre 1815, en cas d'empêchement du président du conseil des ministres et du garde des sceaux, le conseil d'Etat était présidé par l'un des ministres secrétaires d'Etat si l'un d'eux était présent, et suivant l'ordre des ministères si plusieurs étaient présents. Dans le cas où aucun des ministres secrétaires d'État n'était présent au conseil d'Etat réuni, ledit conseil était présidé par l'un des conseillers d'Etat nommé par le roi pour l'année.

L'ordonnance du 19 avril 1817 distingua les *conseils de cabinet* du conseil d'Etat; créa au conseil d'Etat un sixième comité pour le département de la guerre ; donna aux sous-secrétaires d'Etat et aux directeurs généraux des diverses administrations le droit d'assister, avec voix délibérative, aux séances de l'assemblée générale et des comités établis près des ministères dont ils dépendaient ; déféra la présidence du conseil d'Etat réuni, en cas d'empêchement du président du conseil des ministres et du garde des sceaux, au plus ancien des ministres secrétaires d'Etat présents, et, à défaut de l'un d'eux, au sous-secrétaire d'Etat du département de la justice ; celle de chaque comité, au sous-secrétaire d'Etat toutes les fois que le ministre ne présiderait pas lui-même ; prescrivit, enfin, que les ordonnances contenant règlement d'administration publique portassent dans leur préambule ces mots : le *conseil d'Etat entendu*. Les conseils de cabinet étaient appelés à discuter sur toutes les questions de gouvernement et sur les matières de haute administration ou de législation qui leur étaient renvoyées par le roi. Les conseils de cabinet étaient présidés par le roi ou par le président du conseil des ministres. Ils étaient composés : 1° de tous les ministres secrétaires d'Etat ; 2° de quatre ministres d'Etat au plus, et de deux conseillers d'Etat désignés par le roi pour chaque conseil. L'institution de ces conseils de cabinet présentait quelque analogie avec le conseil d'en haut créé par l'ordonnance du 29 juin 1814. Les maîtres des requêtes en service extraordinaire purent être attachés aux divers comités du conseil d'État en vertu de l'ordonnance du 16 juillet 1820 ; mais cette ordonnance ne tarda pas à être rapportée par celle du 9 janvier 1822. L'ordonnance du 26 août 1824 porta règlement général sur l'organisation et la forme des délibérations du conseil d'Etat. Cette ordonnance maintint la limite du nombre des conseillers d'Etat et des maitres des requêtes en service ordinaire à trente pour les premiers, et quarante pour les seconds ; supprima le comité de législation ; rétablit les auditeurs et en fixa le nombre à trente, dont douze de première classe et dix-huit de seconde classe ; composa le comité du contentieux de douze conseillers d'Etat, dix-huit maitres des requêtes, cinq auditeurs de première classe et sept de seconde classe ; déféra la présidence du conseil d'Etat, en l'absence du roi, au président du conseil des ministres ; à défaut de celui-ci, au garde des sceaux ; à défaut du garde des sceaux, aux ministres secrétaires d'Etat dans l'ordre de leurs ministères ; celle de chaque comité, au ministre secrétaire d'Etat au ministère duquel le comité était attaché, et, à défaut du ministre, à un conseiller d'Etat vice-président ; celle de deux ou de plusieurs comités réunis, en l'absence des ministres, au président du comité ayant la préséance selon l'ordre suivant : 1° contentieux ; 2° guerre ; 3° marine ; 4° intérieur ; 5° finances. L'ordonnance du 18 janvier 1826 fixa le tarif des dépens pour les procédures instruites au

Digitized by Google

conseil d'État. L'ordonnance du 5 novembre 1828 institua les conseillers d'État en service ordinaire hors comités, et en fixa le nombre à dix; abaissa celui des conseillers d'État en service ordinaire employés aux travaux intérieurs et habituels des comités à vingt-quatre; celui des maîtres des requêtes en service ordinaire à trente; maintint celui des auditeurs de chaque classe aux chiffres fixés par l'ordonnance du 26 août 1824; réduisit le nombre des comités à quatre par la réunion de ceux de la guerre et de la marine et conserva la composition du comité du contentieux telle que l'ordonnance de 1824 l'avait établie, mais changea son nom en celui de comité de la justice et du contentieux. Enfin, l'ordonnance du 25 mars 1830 détermina parmi les affaires du ministère de l'intérieur celles qui ne devraient pas être portées à l'assemblée générale du conseil d'État, et qu'il suffirait de soumettre à la délibération du comité de l'intérieur. Le projet d'ordonnance, dans ce cas, devait porter qu'il était rendu, *le comité de l'intérieur du conseil d'État entendu.*

Quels furent-ils de la révolution de 1830 à la loi du 19 juillet 1845?

4° *De la révolution de* 1830 *à la loi du* 19 *juillet* 1845. — L'ordonnance du 11 août 1830 déféra la présidence du conseil d'État au ministre de l'instruction publique et des cultes. Celle du 12 du même mois donna au comité de la justice et du contentieux le nom de comité de législation et de justice administrative. Celle du 20 du même mois créa une commission chargée de préparer un projet de loi sur les réformes à introduire dans l'organisation et les attributions du conseil d'État. L'ordonnance du 2 février 1831 établit la publicité et le débat oral pour la discussion des affaires contentieuses en assemblée générale du conseil d'État, et divisa le comité de justice administrative en deux sections composées chacune de cinq conseillers d'Etat, indépendamment des maîtres des requêtes et auditeurs qui seraient ultérieurement attachés à ce comité. L'ordonnance du 12 mars 1831 compléta l'utile innovation de la publicité et du débat oral par la création d'un ministère public, dont les fonctions seraient exercées dans chaque affaire par un maître des requêtes. La même ordonnance déclara que la triple garantie de la publicité, de la discussion orale et de l'intervention du ministère public s'appliquerait aux conflits; mais qu'elle ne s'étendrait pas aux autorisations de plaider demandées par les communes ou établissements publics, aux demandes en autorisation de poursuivre devant les tribunaux les fonctionnaires publics pour raison de leurs fonctions, ni aux appels comme d'abus, ces matières ne présentant pas en effet, tous les caractères du contentieux administratif. L'ordonnance du 2 avril 1831 déféra la présidence des séances publiques du conseil d'Etat, en cas d'absence ou d'empêchement du garde des sceaux, au conseiller d'Etat, vice-président du comité de justice administrative. En vertu de l'ordonnance du 13 mai 1831, les auditeurs de première classe au conseil d'État furent admis à exercer, concur-

remment avec les maîtres des requêtes, les fonctions du ministère public près le conseil d'État. L'ordonnance du 5 février 1838 créa, au conseil d'État, un cinquième comité pour les travaux publics, l'agriculture et le commerce. L'ordonnance du 18 septembre 1839, portant règlement général sur l'organisation du conseil d'État, maintint la division du service en ordinaire et extraordinaire, ainsi que la publicité, les plaidoiries et l'institution du ministère public en matière contentieuse. D'après cette ordonnance, le conseil d'État était composé, indépendamment des ministres secrétaires d'État : 1° des conseillers d'État; 2° des maîtres des requêtes; 3° des auditeurs; 4° d'un secrétaire général ayant titre et rang de maître des requêtes. Le garde des sceaux était président du conseil d'État. Un conseiller d'État était nommé par le roi vice-président. Le service ordinaire se composait de trente conseillers d'État, y compris le vice-président; de trente maîtres des requêtes, et de quatre-vingts auditeurs divisés en deux classes, dont la première ne pouvait en comprendre plus de quarante. Le service extraordinaire se composait de ceux qui étaient appelés par le roi à en faire partie comme conseillers d'État ou maîtres des requêtes. Les membres du service extraordinaire ne pouvaient prendre part aux travaux et délibérations qu'autant qu'ils y étaient formellement autorisés par ordonnance royale. Le nombre des conseillers d'État ainsi autorisés ne devait point excéder les deux tiers de celui des conseillers d'État en service ordinaire. Le conseil d'État était divisé en six comités, savoir : 1° le comité de législation; 2° le comité de la guerre et de la marine; 3° le comité de l'intérieur et de l'instruction publique; 4° le comité du commerce, de l'agriculture et des travaux publics; 5° le comité des finances; 6° le comité du contentieux. Ce dernier comité était composé de quatre conseillers d'État, de six maîtres des requêtes avec voix délibérative, et de douze auditeurs avec voix consultative. Il était présidé par le conseiller d'État vice-président du conseil d'État, et, en son absence, par le plus ancien conseiller d'État, membre du comité. L'assemblée générale, en matière contentieuse, était composée des seuls conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire.

Les auditeurs y étaient admis. L'ordonnance du 19 juin 1840 fixa le règlement intérieur pour le conseil d'État, et devint ainsi le complément de celle du 18 septembre 1839.

Quels furent-ils de la loi du 19 juillet 1845 à la révolution de 1848 ?

5° *De la loi du 19 juillet 1845 à la révolution de 1848.* — Le rétablissement du conseil d'État avait été ordonné par l'art. 52 de la constitution de l'an VIII; mais depuis lors, comme on l'a vu, cette grande institution avait été exclusivement régie par des actes émanés du pouvoir exécutif. Il résultait de là qu'elle avait été fréquemment l'objet d'attaques passionnées, sous prétexte d'illégalité et d'inconstitutionnalité. C'était pour ôter tout fondement à ces critiques, qui avaient eu un grand retentissement dans les dernières années de la seconde Restauration, que l'ordonnance du 20 août

1830 avait créé une commission chargée de préparer un projet de loi sur le conseil d'Etat. Ce fut pour en prévenir le retour, et quoique l'opinion eût cessé de s'en préoccuper, que fut rendue la loi du 19 juillet 1845. Cette loi ne fit guère que reproduire les dispositions de l'ordonnance du 18 septembre 1839, sauf les modifications suivantes : 1° Elle réduisit le nombre des auditeurs à quarante-huit, divisés en deux classes, dont la première ne devait en comprendre plus de vingt-quatre. 2° Elle posa en principe que nul ne pourrait être nommé auditeur s'il n'était âgé de vingt-un ans, licencié en droit ou licencié ès-sciences, et s'il n'avait, en outre, été jugé admissible par une commission spéciale. 3° Elle limita le nombre total des membres du service extraordinaire à trente pour les conseillers d'État, et également à trente pour les maîtres des requêtes. 4° Elle composa le comité du contentieux de cinq conseillers d'État en service ordinaire, y compris le vice-président, indépendamment du nombre de maîtres des requêtes en service ordinaire et d'auditeurs qui serait ultérieurement déterminé. 5° Elle ne donna voix délibérative aux maîtres des requêtes, même en séance de comité, que dans les affaires dont ils feraient le rapport. L'ordonnance du 22 août 1845 fixa le nombre des maîtres des requêtes en service ordinaire et des auditeurs qui devraient être attachés au comité du contentieux à huit pour les premiers et à dix pour les seconds. Aux termes de l'ordonnance du 30 novembre 1845, la commission chargée d'examiner les aspirants au titre d'auditeur fut composée du vice-président du conseil d'État et de quatre vice-présidents des comités ou conseillers d'État désignés par le garde des sceaux. L'examen dut porter sur toutes les matières dont la connaissance est attribuée au conseil d'État. Enfin l'ordonnance du 27 décembre 1846, généralisant et complétant celle du 25 mars 1830, détermina, parmi les affaires soumises à la forme des règlements d'administration publique, celles qui ne seraient point portées à l'assemblée générale du conseil d'État et qu'il suffirait de déférer à l'examen des comités.

Quelles furent les dispositions concernant le conseil d'État, depuis la chute de la monarchie de juillet jusqu'à la promulgation de la constitution de 1848 ?

725. Après la chute de la monarchie de juillet, et jusqu'à la promulgation de la nouvelle constitution, le conseil d'État fut maintenu dans sa forme ancienne, sauf quelques changements partiels. C'est ainsi que le décret du gouvernement provisoire, du 12 mars 1848, réduisit le nombre des conseillers d'État en service ordinaire de trente à vingt-cinq ; qu'un décret ultérieur du même gouvernement, du 18 avril 1848, supprima le service extraordinaire du conseil d'État, en le remplaçant par l'appel, au sein du conseil, des chefs de service désignés par les ministres de chaque département, toutes les fois que leur concours serait jugé nécessaire ; qu'enfin l'arrêté du chef du pouvoir exécutif, du 5 septembre 1848, énuméra les chefs de service qui, conformément à la disposition ci-dessus, pourraient

être appelés à prendre part aux délibérations du conseil d'Etat.

Quels étaient les principes de la constitution de 1848 au sujet du conseil d'Etat ?

Le chapitre VI de la constitution républicaine du 4 novembre 1848 posa les bases de l'institution d'un nouveau conseil d'Etat. Aux termes des articles contenus dans ce chapitre, il devait y avoir un conseil d'Etat dont le vice-président de la République serait de droit président. Les membres de ce conseil étaient nommés pour six ans par l'Assemblée nationale. Ils étaient renouvelés par moitié dans les deux premiers mois de chaque législature, au scrutin secret et à la majorité absolue. Ils étaient indéfiniment rééligibles. Ceux des membres du conseil d'Etat qui auraient été pris dans le sein de l'Assemblée nationale devaient être immédiatement remplacés comme représentants du peuple. Les membres du conseil d'Etat ne pouvaient être révoqués que par l'Assemblée et sur la proposition du président de la République. Le conseil d'Etat était consulté sur les projets de loi du gouvernement qui, d'après la loi, devaient être soumis à son examen préalable, et sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée lui aurait renvoyés. Il préparait les règlements d'administration publique; il faisait seul ceux de ces règlements à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui avait donné une délégation spéciale. Il exerçait, à l'égard des administrations publiques, tous les pouvoirs de contrôle et de surveillance qui lui étaient déférés par la loi. Une loi devait régler ses autres attributions. Tel fut, en effet, l'objet de la loi des 15-27 janvier et 3 mars 1849.

Quelles étaient les fonctions du conseil d'Etat d'après la loi du 3 mars 1849 ?

Voici comment cette loi développait et complétait les principes posés dans la constitution de 1848. Le conseil d'Etat devait être consulté sur tous les projets de loi du gouvernement, sauf certaines exceptions limitativement énoncées. Il préparait et rédigeait des projets de loi sur les matières pour lesquelles le gouvernement réclamait son initiative. Il donnait son avis sur les projets d'initiative parlementaire à l'égard desquels il était consulté par le gouvernement. Il résolvait, sur la demande des ministres, les difficultés qui s'élevaient entre eux : 1° relativement aux attributions qu'ils tenaient respectivement des lois; 2° relativement à l'application des lois. Il donnait son avis sur toutes les questions qui lui étaient soumises par le président de la République et par les ministres. Il statuait en dernier ressort sur le contentieux administratif. Il donnait son avis sur l'exercice du droit de grâce, sur la révocation des agents du pouvoir exécutif élus par les citoyens, et sur la dissolution des conseils généraux, des conseils cantonaux, ou, en attendant leur organisation, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. Il appréciait les actes des fonctionnaires dont l'examen lui était déféré par l'Assemblée nationale ou par le président de la République. Il exerçait en outre jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné, les diverses attributions qui appartenaient au conseil d'État en vertu des lois antérieures. Parmi ces attributions, l'une des plus importantes, la connaissance des conflits d'attribution, lui

avait été formellement retirée par l'art. 89 de la constitution de 1848 pour être déférée à un tribunal spécial.

Comment était-il composé ?

Le conseil d'Etat se composait du vice-président de la République, président, et de quarante conseillers d'Etat, nommés par l'Assemblée nationale. Lors de la première formation du conseil d'Etat et des renouvellements ultérieurs à chaque nouvelle législature, c'est-à-dire tous les trois ans, la moitié au plus des conseillers d'Etat pouvait être élue parmi les membres de l'Assemblée nationale, qui ferait l'élection. En cas de vacance par décès ou démission d'un conseiller d'Etat, ou pour toute autre cause, l'Assemblée nationale procédait, dans le mois, à l'élection d'un nouveau membre. Les fonctions dans le conseil d'Etat étaient incompatibles avec tout autre emploi salarié.

Quels étaient les fonctionnaires qui lui étaient attachés ?

Il y avait auprès du conseil d'Etat : 1° vingt-quatre maîtres des requêtes, nommés et révoqués, sous certaines conditions, par le président de la République, et devant être âgés de vingt-cinq ans au moins, qui étaient chargés concurremment avec les conseillers d'Etat, du rapport des affaires, et qui avaient voix consultative; 2° vingt-quatre auditeurs, nommés au concours pour quatre ans, révocables par le président de la République sous les mêmes conditions que les maîtres des requêtes et devant être âgés, au moment de leur nomination, de vingt-un ans au moins, de vingt-cinq ans au plus, qui étaient chargés d'assister les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes rapporteurs dans la préparation et l'instruction des affaires, et qui avaient voix consultative dans celles dont le rapport leur était confié; 3° un secrétaire général, nommé et révoqué dans les mêmes formes que les maîtres des requêtes; 4° un secrétaire du contentieux, nommé par le président du conseil d'Etat, sur la proposition du secrétaire général.

Comment se divisait-il, et quelles étaient les règles de ses délibérations ?

Le conseil d'Etat se divisait en trois sections : 1° section de législation; 2° section d'administration; 3° section du contentieux administratif. Les conseillers d'Etat de chaque section élisaient au scrutin secret et à la majorité absolue le président de la section. Le président de la section de législation remplissait les fonctions de vice-président du conseil d'Etat, et remplaçait le président en cas d'absence ou d'empêchement. La section du contentieux était chargée du *jugement* des affaires contentieuses. Le conseil d'Etat délibérait en assemblée générale : 1° sur tous les projets de loi et sur les projets de règlement d'administration publique; 2° sur les projets de décret que le règlement du conseil d'Etat aurait déférés à l'examen de l'assemblée générale et sur ceux qui lui seraient renvoyés par les diverses sections. Le ministre de la justice déférait à l'assemblée générale du conseil d'Etat toute décision de la section du contentieux, contenant excès de pouvoir ou violation de la loi. La décision était annulée dans l'intérêt de la loi. L'assemblée générale était présidée par le vice-président de la République. Le

service extraordinaire, supprimé par le décret du 18 avril 1848, n'était point rétabli; mais il était remplacé, conformément à ce décret, par la faculté de convoquer, sur la désignation des ministres, les chefs de service ou tous autres fonctionnaires, et d'appeler tous citoyens qui paraîtraient pouvoir éclairer les délibérations par leurs connaissances spéciales. Les ministres ne faisaient pas partie du conseil d'État; mais ils avaient entrée dans le sein de l'assemblée générale, ainsi que des sections de législation et d'administration. Ils étaient entendus toutes les fois qu'ils le demandaient.

Quelles étaient les principales innovations dues à la loi du 3 mars 1849 ?

Cette organisation présentait quatre grandes innovations, qui la séparaient profondément de tout ce qui avait précédé. 1° Le conseil d'Etat émanait du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif. 2° En matière administrative, il était investi, dans certains cas, par délégation expresse du pouvoir législatif, d'un droit d'*autorité*, au lieu d'un simple droit de *conseil*. 3° En matière contentieuse, ses délibérations avaient force de jugements et étaient rendues par la seule section du contentieux. 4° Il n'avait pas la connaissance des conflits d'attribution.

Comment fut complétée l'organisation du conseil d'Etat sous la constitution de 1848 ?

Trois règlements d'administration publique faits par le conseil d'Etat seul, en vertu de la délégation expresse que lui avaient donnée les art. 20, 58 et 59 de la loi du 3 mars 1849, complétèrent l'organisation que nous venons de décrire. Le premier, du 9 mai 1849, fixa les conditions, la matière et les formes du concours pour la nomination des auditeurs au conseil d'Etat. Le second, du 26 mai 1849, détermina l'organisation intérieure du conseil d'Etat, l'attribution des affaires à l'assemblée générale, aux sections, aux commissions ou aux comités, et l'ordre intérieur des travaux. Le troisième, du 15 juin 1850, reproduisit, sauf quelques changements de détail, les dispositions du précédent. Ces deux derniers règlements fixèrent la composition des commissions permanentes que la section de législation était autorisée à former dans son sein, ainsi que la division de la section d'administration en trois comités : 1° comité de l'intérieur, de la justice, de l'instruction publique et des cultes; 2° comité des finances, de la guerre et de la marine; 3° comité des travaux publics, de l'agriculture et du commerce et des affaires étrangères.

Quand fut dissous le conseil d'Etat fondé par la constitution de 1848, et sur quelles bases a-t-il été réorganisé ?

726. Le conseil d'Etat fondé par la constitution de 1848 et la loi du 3 mars 1849 fut dissous, en même temps que l'Assemblée législative, par le décret du 2 décembre 1851. Le titre VI de la constitution du 14 janvier 1852, le décret organique du 25 janvier 1852 et le décret réglementaire du 30 du même mois ont réorganisé le conseil d'Etat sur les bases que lui avait données la constitution de l'an VIII, et en ont fait de nouveau un simple conseil de gouvernement, au lieu d'une autorité indépendante du pouvoir exécutif. Le

décret impérial du 25 novembre 1853 a replacé l'institution des auditeurs dans des conditions analogues à celles qui résultaient de l'arrêté du 19 germinal an XI et du décret du 26 décembre 1809. Nous n'avons pas ici à entrer dans d'autres développements, les textes que nous venons de citer et ceux qui leur servent de complément devant être la matière du chapitre suivant.

Quels ont été aux diverses époques de son histoire les caractères essentiels du conseil d'Etat ?

727. Il résulte de l'exposé qui précède que le conseil d'Etat n'a été un corps indépendant du pouvoir exécutif que sous l'empire de la constitution de 1848. A toutes les autres époques de son histoire, il a été placé comme il l'est aujourd'hui, sous l'autorité et la direction du gouvernement. Mais la permanence de ce caractère fondamental n'a pas empêché des différences considérables d'organisation et d'attributions, suivant les divers temps.

Dans l'ancien régime, le conseil du roi n'était que l'ensemble de conseils distincts, imparfaitement reliés entre eux, et ses attributions s'étendaient aux matières judiciaires. Il reflétait ainsi la diversité d'institutions et la confusion de pouvoirs, dont l'ancienne monarchie n'avait pu encore s'affranchir.

Sous le consulat et les deux premiers empires, le conseil d'Etat fut puissamment unitaire, et devint un corps politique par sa participation constitutionnelle à l'œuvre législative.

Sous les deux restaurations et la royauté de juillet, le conseil d'Etat conserva son caractère unitaire, mais perdit la qualité de corps politique.

Aujourd'hui, sous le troisième empire, le conseil d'Etat en restant unitaire a recouvré la qualité de corps politique.

A toutes les époques, depuis son rétablissement sous le consulat, et pendant la durée de la constitution de 1848 plus que jamais, le conseil d'Etat est resté étranger à l'exercice de la juridiction judiciaire, la séparation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire étant un de ces principes fondamentaux émanés de la première Assemblée constituante, qui, ayant été traduits par elle en institutions positives et pratiques, ont résisté à toutes les tempêtes des temps ultérieurs et sont devenus des éléments essentiels de la société française. La séparation des deux autorités a traversé sans atteinte les régimes les plus divers, parce que, à la différence d'autres principes de 1789, que l'Assemblée constituante n'avait pas eu le temps ou le soin de faire passer du domaine de la théorie dans celui de l'application, elle s'appuyait constamment sur l'existence du tribunal de cassation, qui était et qui est encore sa plus haute expression comme sa plus sûre garantie.

Nous avons dit que, sous les deux restaurations, le conseil d'État avait conservé le caractère unitaire que lui avait imprimé le génie du premier consul. Aucun doute n'est possible, à cet égard, pour la seconde restauration. Quant à la première, les apparences, il est

vrai, sont contraires, ainsi que nous l'avons fait remarquer sous le n° 724; mais, au fond, les traditions consulaires et impériales étaient maintenues, malgré les divisions et les dénominations empruntées à l'ancien régime.

Les caractères que nous venons d'assigner au conseil d'État, à chacune des grandes époques de son histoire, sont la conséquence et le résumé des nombreux actes législatifs ou réglementaires que nous avons analysés dans les précédents numéros de ce chapitre; mais ils résultent surtout de ceux d'entre ces actes qui ont une portée organique ou générale, et dont nous croyons utile de présenter ici l'énumération sommaire.

Quelles ont été aux mêmes époques les lois organiques ou les ordonnances générales sur le conseil d'État?

Les lois organiques et les règlements généraux de l'institution du conseil d'État ont été :

1° Sous le consulat, l'arrêté du 5 nivôse an VIII;

2° Sous le premier empire, les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806;

3° Sous la première restauration, l'ordonnance du 29 juin 1814;

4° Sous la seconde restauration, les ordonnances du 23 août 1815, du 19 avril 1817, du 26 août 1824, du 18 janvier 1826 et du 5 novembre 1828;

5° Sous la royauté de juillet, l'ordonnance du 18 septembre 1839 et la loi du 19 juillet 1845;

6° Sous la république de 1848, la loi du 3 mars 1849, et les règlements du 26 mai 1849 et du 15 juin 1850;

7° Sous le gouvernement actuel, les décrets des 25 et 30 janvier 1852; le premier, organique; le second, réglementaire.

CHAPITRE II.

DE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

728. Composition du conseil d'État.
729. Sa division en sections.
730. Règles de nomination.
731. Attributions spéciales des divers ordres de fonctionnaires du conseil d'État.
732. Caractère actuel du conseil d'État.

Comment est composé le conseil d'État?

728. D'après les art. 2 et 3 du décret organique du 25 janvier 1852, combinés avec les art. 6 et 7 du sénatus-consulte du 25 décembre de la même année, ainsi qu'avec le décret du 31 du même mois, et en tenant compte des changements apportés par les décrets du 25 novembre 1853, du 6 novembre 1858 et du 1er octobre 1860, le conseil d'État est composé : 1° d'un président du conseil d'État, nommé par l'empereur; 2° de quarante à cinquante conseillers d'É-

tat en service ordinaire; 3° de conseillers d'État en service ordinaire hors sections dont le nombre ne peut excéder celui de dix-huit; 4° de conseillers d'Etat en service extraordinaire, dont le nombre ne peut s'élever au delà de vingt; 5° de quarante maîtres des requêtes, divisés en deux classes de vingt chacune; 6° de quatre-vingts auditeurs, dont quarante de première classe et quarante de deuxième classe. Un secrétaire général, ayant titre et rang de maître des requêtes, est attaché au conseil d'Etat. Ce secrétaire général a aujourd'hui rang de conseiller d'Etat, aux termes du décret du 3 juillet 1857; mais c'est là une faveur toute personnelle, qui laisse subsister en principe la règle posée dans la loi organique. Enfin, le titre de maître des requêtes ou d'auditeur en service extraordinaire peut être conféré aux maîtres des requêtes ou aux auditeurs qui cessent d'appartenir au service ordinaire du conseil d'Etat.

Les ministres et les princes français sont-ils membres du conseil d'Etat?

Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au conseil d'Etat. Les princes français, c'est-à-dire les membres de la famille impériale appelés éventuellement à l'hérédité et leurs descendants, sont membres du conseil d'Etat quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis. Ils ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'empereur.

Par qui est présidé le conseil d'Etat?

En vertu de l'art. 5 du décret organique du 25 janvier 1852, le conseil d'Etat est présidé par l'empereur, ou, en son absence, par le président du conseil d'Etat. Celui-ci préside également, lorsqu'il le juge convenable, les différentes sections administratives, et l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux

Comment est divisé le conseil d'Etat?

729. Aux termes des art. 10 et 11 du décret précité, le conseil d'Etat est divisé en six sections, savoir :

1° Section de législation, justice et affaires étrangères; 2° section du contentieux; 3° section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes; 4° section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce; 5° section de la guerre et de la marine; 6° section des finances. Cette division peut être modifiée par un décret du pouvoir exécutif. Chaque section est présidée par un conseiller d'Etat en service ordinaire, nommé par l'empereur président de section.

Le décret du 28 janvier 1852 a fixé la composition de chacune des six sections du conseil d'Etat; mais le décret organique avait d'avance, par son art. 17, établi en principe que l'une de ces sections, celle du contentieux, serait composée de six conseillers d'Etat, y compris le président, indépendamment des maîtres des requêtes et des auditeurs qui y seraient attachés.

Quelles sont les règles de nomination des membres du conseil d'Etat?

730. Les art. 4, 6, 7 et 8 du décret organique du 25 janvier 1852, complétés par les dispositions du décret du 25 novembre 1853, contiennent les règles suivantes sur la nomination des membres du conseil d'État.

Tous les membres du conseil d'État, indistinctement, sont nommés et révoqués par l'empereur.

Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes en service ordinaire ne peuvent être ni sénateurs ni députés au Corps législatif; leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques salariées. Néanmoins, les officiers généraux de l'armée de terre et de mer peuvent être conseillers d'État en service ordinaire. Dans ce cas, ils sont, pendant toute la durée de leurs fonctions, considérés comme étant en mission hors cadre, et ils conservent leurs droits à l'ancienneté.

Les conseillers d'État en service ordinaire hors sections sont choisis parmi les personnes qui remplissent de hautes fonctions publiques.

Le titre de conseiller d'État en service extraordinaire peut être conféré aux conseillers d'État en service ordinaire ou hors sections, qui cessent de remplir ces fonctions.

En dehors des règles qui précèdent, aucune condition, même d'âge, n'est légalement exigée pour être nommé conseiller d'État ou maître des requêtes, d'où il suit que la qualité de citoyen suffit à cet effet.

Quant aux conditions requises pour être nommé auditeur, le décret du 25 novembre 1853 n'exige, en fait d'âge, que celui de vingt ans; mais il faut, en outre, soit avoir été reçu docteur ou licencié dans l'une des facultés, soit avoir été admis aux écoles polytechnique, de Saint-Cyr ou navale, soit, enfin, avoir été jugé admissible par une commission d'examen composée de trois membres du conseil d'État en vertu d'une candidature préalablement agréée par l'empereur.

Quelles sont les attributions spéciales de chaque ordre de fonctionnaires du conseil d'État ?

731. Le président du conseil d'État, indépendamment des fonctions que comporte son titre, nomme et révoque tous les employés du conseil d'État. La bibliothèque est placée sous sa direction. Il reçoit un traitement spécial.

Les présidents de section n'ont d'autres attributions que celles virtuellement attachées à ce titre. Ils reçoivent un traitement spécial.

Les conseillers d'État en service ordinaire prennent part, avec voix délibérative, à tous les travaux de la section à laquelle ils sont attachés, et aux délibérations de l'assemblée générale du conseil d'État. Ils reçoivent un traitement, en leur qualité de conseillers d'État.

Les conseillers d'État en service ordinaire hors sections ne sont attachés, comme l'indique leur nom, à aucune section. Ils prennent part aux délibérations de l'assemblée générale et y ont voix délibérative. Ils ne reçoivent, comme conseillers d'État, aucun traitement ou indemnité.

Les conseillers d'État en service extraordinaire assistent et ont voix délibérative à celles des assemblées générales auxquelles ils

ont été convoqués par un ordre spécial de l'empereur. Ils ne reçoivent, comme conseillers d'État, aucun traitement ou indemnité.

Les maîtres des requêtes en service ordinaire prennent part à tous les travaux de la section à laquelle ils sont attachés, et aux délibérations de l'assemblée générale. Ils ont voix consultative dans toutes les affaires, et voix délibérative dans celles dont ils font le rapport. Ils reçoivent un traitement, en leur qualité de maîtres des requêtes.

Les auditeurs en service ordinaire prennent part à tous les travaux de la section à laquelle ils sont attachés. Les seuls auditeurs de première classe assistent à l'assemblée générale, et ne peuvent même y assister qu'en vertu d'une autorisation spéciale, lorsqu'elle est présidée par l'empereur. Les auditeurs ont voix consultative dans les affaires dont ils font le rapport. Les auditeurs de première classe reçoivent seuls un traitement.

Les maîtres des requêtes et les auditeurs en service extraordinaire ne prennent aucune part, même éventuelle, aux travaux ou délibérations du conseil d'État. Ils n'ont qu'un titre honorifique, sans fonctions qui en dépendent. C'est pour ce motif que le nombre en est indéfini, tandis que celui des conseillers d'État en service extraordinaire, qui peuvent être appelés aux assemblées générales avec voix délibérative, a été expressément limité à vingt.

Le secrétaire général du conseil d'État tient la plume à l'assemblée générale. Il est chargé de la garde des archives. Il signe seul et certifie les expéditions des actes, décrets, avis du conseil d'État, délivrées aux personnes qui ont qualité pour les réclamer. C'est sur sa proposition que sont nommés les employés qui font partie du secrétariat. Un traitement est attaché aux fonctions de secrétaire général,

Toutes les dispositions ci-dessus résultent de l'ensemble des trois décrets généraux concernant le conseil d'Etat, et notamment des art. 7, 9, 12, 17 et 25 du décret organique du 25 janvier 1852; des art. 22, 23 et 24 du décret réglementaire du 30 du même mois; de l'art. 1er du décret du 25 novembre 1853.

Quelles sont les nouvelles attributions conférées aux auditeurs par le décret du 25 novembre 1853?

Ce dernier décret a modifié celles de ces dispositions qui concernent les auditeurs, non en augmentant leurs droits au sein du conseil d'Etat, mais en leur donnant au dehors certaines attributions accessoires destinées à faire de leurs fonctions un noviciat administratif plus complet et plus utile. En vertu de ce décret et conformément à l'arrêté du 19 germinal an XI, les auditeurs, indépendamment de leur participation aux travaux du conseil, peuvent être attachés au ministère auquel correspond la section à laquelle ils appartiennent. D'après le même décret, et conformément à celui du 26 décembre 1809, un auditeur est attaché aux préfectures désignées par l'empereur. Il est mis à la disposition du préfet qui peut le charger de remplacer provisoirement les sous-préfets du département absents ou empêchés, lui confier l'instruction d'affaires ad-

ministratives ou contentieuses, lui donner des missions dans le département ou lui déléguer dans l'arrondissement chef-lieu quelques-unes des attributions déférées aux sous-préfets. L'auditeur assiste aux séances du conseil de préfecture avec voix consultative ; il peut, dans les affaires non contentieuses, y remplir les fonctions de rapporteur. Les auditeurs placés auprès des préfets sont considérés comme étant en mission et continuent d'appartenir au service ordinaire du conseil d'Etat. S'ils ne font partie que de la deuxième classe, ils reçoivent une indemnité annuelle égale au traitement des auditeurs de première classe. Les préfectures auxquelles un auditeur peut être attaché, ont été désignées par le décret du 16 janvier 1854. Ce sont celles des départements ci-dessous : Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Loire-inférieure, Nord, Bas-Rhin, Rhône, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Seine.

Quels sont les caractères essentiels du conseil d'Etat actuel?

732. Le conseil d'Etat actuel, comme celui qui existait avant la révolution de 1848, est entièrement placé sous l'autorité et la direction du pouvoir exécutif. Tous les membres en sont librement nommés et révoqués par l'empereur, ainsi qu'on vient de le voir. Il n'intervient jamais que par voie de proposition ou d'avis, comme nous l'expliquerons dans le chapitre suivant. Ses délibérations, même en matière contentieuse, ne prennent le caractère de décisions que par l'approbation impériale, et la décision impériale peut être contraire à la délibération du conseil d'Etat. Dans tous les cas, elle est rendue sous la forme d'un décret. Les locutions de *décisions, d'arrêts du conseil d'Etat*, sont donc essentiellement inexactes, et s'il nous arrive quelquefois de les employer, c'est pour plus de brièveté, et par suite de l'usage généralement reçu; mais, au fond, la seule qualification qui convienne est celle de *décrets impériaux en conseil d'Etat*.

Ces diverses conséquences du principe de dépendance à l'égard du gouvernement étaient communes au conseil d'Etat de la royauté constitutionnelle; mais ce qui distingue de celui-ci le conseil d'Etat actuel, c'est sa participation à l'exercice du pouvoir législatif, comme conseil du gouvernement. Sous ce rapport, il se rattache étroitement au conseil d'Etat du Consulat et des deux premiers Empires. Il a donc une importance politique de beaucoup supérieure à celle que présentait le conseil d'Etat de la royauté constitutionnelle, mais moindre que celle du conseil fondé par la constitution de 1848, puisque ce dernier était indépendant du pouvoir exécutif, et formait une sorte d'intermédiaire entre ce pouvoir et l'Assemblée législative. Comparé à ce dernier sous un autre point de vue, il en diffère sensiblement, en ce qu'il délibère sur les affaires contentieuses en assemblée générale, tandis que, aux termes de la loi du 3 mars 1849, c'était la section du contentieux qui délibérait seule en cette matière. Il a recouvré, en outre, la connaissance des conflits d'attribution, que la constitution de 1848 déférait à un tribunal spécial.

CHAPITRE III.

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

733. Division générale des attributions du conseil d'État.
734. Division de ce chapitre.

Comment se divisent les attributions du conseil d'État ?

733. Les attributions du conseil d'État sont, à la fois, très-importantes et très-nombreuses, puisqu'elles touchent à presque tous les points de gouvernement ou d'administration. Dans l'impossibilité d'en présenter une énumération complète, il est nécessaire de les coordonner et classer, en les distinguant les unes des autres par leur objet et leur mode d'exercice.

Nous les diviserons, en conséquence, en trois grandes classes : les attributions *administratives*, les attributions *mixtes* et les attributions *contentieuses*.

Les attributions administratives ont pour objet l'administration active proprement dite. Elles s'exercent, non-seulement sans publicité ni débat oral, mais même sans instruction contradictoire.

Les attributions mixtes ont pour objet la juridiction gracieuse. Elles s'exercent sans publicité ni débat oral, mais avec instruction contradictoire. Elles sont nommées *mixtes*, parce que, soit par leur objet, soit par leur mode d'exercice, elles tiennent de la nature des deux autres classes.

Les attributions contentieuses, comme l'indique leur nom, ont pour objet la juridiction contentieuse. Elles s'exercent, non-seulement avec instruction contradictoire, mais, en outre, avec publicité et débat oral.

Le conseil d'État, par voie de proposition ou d'avis, est ainsi associé à l'œuvre de l'empereur, soit comme chef suprême du gouvernement et de l'administration, soit comme souverain juge des affaires gracieuses ou contentieuses. Son intervention est une garantie de mûre délibération pour les intérêts généraux ; de libre discussion pour les intérêts privés ; de débat oral et public, lorsque ces intérêts s'élèvent à la hauteur d'un droit.

734. La division qui précède nous trace naturellement celle de ce chapitre. Une section distincte sera affectée à chacune des trois classes d'attributions que nous venons d'établir.

Digitized by Google

SECTION PREMIÈRE.

DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

735. Objet de ces attributions.
736. Projets de lois.
737. Projets de sénatus-consultes.
738. Projets de règlements d'administration publique.
739. Projets de décrets impériaux.
740. Avis.

735. Les attributions administratives du conseil d'Etat n'embrassent que le concours qu'il est appelé à prêter aux actes de gouvernement et d'administration générale. Elles comprennent par conséquent les délibérations qu'il doit prendre sur les projets de lois, de sénatus-consultes, de règlements d'administration publique, de décrets impériaux, et les avis qui peuvent lui être demandés sur les questions de pure administration.

Quelles sont les matières sur lesquelles portent les attributions administratives du conseil d'Etat?

736. Aux termes des art. 50 et 51 de la constitution du 14 janvier 1852, et de l'art. 1er du décret organique du 25 du même mois, le conseil d'Etat, sous la direction de l'empereur, rédige les projets de lois et en soutient la discussion devant le Corps législatif et le Sénat.

Quelle est la mission du conseil d'Etat relativement aux projets de lois ?

Les rapports mutuels entre le chef de l'Etat, le conseil d'État, le Corps législatif et le Sénat, relativement aux projets de lois, sont aujourd'hui réglés par le décret du 3 février 1861.

D'après les art. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 15, 53 et 70 du décret du 3 février 1861, les projets de lois, préparés par les divers départements ministériels, sont soumis à l'empereur, qui les remet directement ou les fait adresser par le ministre d'Etat au président du conseil d'Etat. Les ordres du jour des séances du conseil d'Etat sont envoyés à l'avance au ministre d'Etat, et le président du conseil d'Etat pourvoit à ce que ce ministre soit toujours avisé en temps utile de tout ce qui concerne l'examen ou la discussion des projets de lois envoyés à l'élaboration du conseil. Les projets de lois, après avoir été élaborés au conseil d'Etat, sont remis à l'empereur par le président du conseil d'Etat, qui y joint les noms des commissaires qu'il propose pour en soutenir la discussion devant le Corps législatif et le Sénat. Un décret de l'empereur ordonne la présentation du projet de loi au Corps législatif, et nomme les conseillers d'Etat chargés d'en soutenir la discussion. Ampliation de ce décret est transmise avec le projet de loi au Corps législatif, par le ministre d'Etat. Les projets de lois, présentés par l'empereur, sont apportés et lus au Corps législatif par les ministres sans portefeuille ou par les conseil-

lers d'Etat nommés à cet effet, ou transmis, sur les ordres de l'empereur, par le ministre d'État, au président du Corps législatif, qui en donne lecture en séance publique. Les membres du conseil d'Etat chargés de soutenir, au nom du gouvernement, la discussion des projets de lois, ne sont point assujettis au tour d'inscription, et obtiennent la parole quand ils la réclament. La minute du projet de loi adopté par le Corps législatif est signée par le président et les secrétaires, et déposée dans les archives. Une expédition, revêtue des mêmes signatures, est portée à l'empereur par le président et les secrétaires. Les projets de lois, adoptés par le Corps législatif, sont, avec les décrets qui nomment les conseillers d'Etat chargés de soutenir la discussion, transmis par le ministre d'Etat au président du Sénat, qui en donne lecture en séance générale. Le résultat de la délibération est transmis au ministre d'Etat par le président du Sénat.

Aux termes de l'art. 15 du décret organique du 25 janvier 1852, les conseillers d'Etat que l'empereur désigne pour soutenir la discussion sont au nombre de trois pour chaque projet de loi présenté au Corps législatif ou au Sénat. L'un de ces conseillers peut être pris parmi les conseillers en service ordinaire hors sections.

Quelle est la mission du conseil d'Etat relativement aux projets de sénatus-consultes ?

737. Les projets de sénatus-consultes proposés par l'empereur sont d'abord soumis à l'examen du conseil d'Etat. Tout ce que nous avons dit, sous le numéro précédent, de l'élaboration des projets de lois, au sein de ce conseil, s'applique à celle des projets de sénatus-consultes. Les projets de sénatus-consultes, ainsi préparés, sont, en vertu de l'art. 17 du décret du 3 février 1861, portés et lus au Sénat par les ministres sans portefeuille ou par les conseillers d'Etat à ce commis de la manière et dans les formes que nous avons indiquées pour les projets de lois. D'après l'art. 20 du décret précité, le résultat de la délibération est porté à l'empereur par le président du Sénat ou par deux vice-présidents qu'il délègue.

Quelle est la mission du conseil d'Etat relativement aux règlements d'administration publique ?

738. Aux termes de l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852, le conseil d'Etat est nécessairement appelé à donner son avis sur tous les décrets portant règlement d'administration publique ou qui doivent être rendus dans la forme de ces règlements. Pour la différence entre ces deux classes de décret, nous nous bornerons à renvoyer au n° 9, où nous avons précisé le sens de cette distinction. Pour la nature de l'attribution conférée au conseil d'Etat, nous ferons remarquer que, nonobstant les expressions employées dans le décret organique, le conseil d'Etat fait plus qu'émettre un avis sur la rédaction qui lui est soumise; il révise lui-même cette rédaction et en propose la teneur définitive. C'est ce qui résulte de l'art. 50 de la constitution, en vertu duquel le conseil d'Etat est chargé, sous la direction de l'empereur, de *rédiger* les règlements

d'administration publique. Le décret organique n'a pas un autre sens ; mais les expressions en sont moins précises.

D'après les art. 1 et 2 du décret du 3 février 1861, les règlements d'administration publique sont préparés par les différents départements ministériels, soumis au conseil d'Etat, et élaborés par lui de la même manière et dans les mêmes formes que les projets de lois ou de sénatus-consultes.

Dans quels cas un projet de décret doit-il être soumis à la délibération du conseil d'Etat ?

739. L'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852 confère au conseil d'Etat le droit de proposer les décrets qui statuent sur les affaires administratives dont l'examen lui est déféré par les dispositions législatives ou réglementaires. La plupart de ces affaires rentrent dans les attributions mixtes qui font l'objet de la section suivante; mais il est aussi des cas de pure administration, tels que la création de tribunaux de commerce et de conseils de prud'hommes, la création ou la prorogation de chambres temporaires près les cours ou tribunaux, dans lesquels les lois ou règlements prescrivent l'examen du conseil d'Etat. C'est pour ce motif que nous avons dû comprendre au nombre des attributions administratives non-seulement les projets de règlements d'administration publique, mais aussi les projets de décrets impériaux. Remarquons, au surplus, que les décrets qui doivent être rendus après délibération du conseil d'Etat, et qui concernent, non un ensemble de mesures générales, mais telle ou telle affaire particulière, sont, en réalité, des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Il y avait cependant utilité à distinguer, comme l'a fait le décret organique précité, les décrets devant être rendus dans la forme des règlements d'administration publique, de ceux statuant sur les affaires dont l'examen est déféré au conseil d'Etat par des dispositions législatives ou réglementaires. Dans le premier cas, en effet, le conseil d'Etat est appelé à délibérer par cela seul qu'en vertu des dispositions législatives ou réglementaires, le décret doit être rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Dans le second cas, au contraire, l'intervention du conseil d'Etat n'est exigée qu'autant qu'elle a été nominativement ordonnée, par exemple, en ces termes : *L'empereur statuera en conseil d'État.*

En quoi consistent les avis du conseil d'Etat ?

740. D'après la disposition finale de l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852, le conseil d'Etat donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'empereur ou par les ministres. Parmi ces questions, les unes peuvent être relatives à l'administration active proprement dite; les autres à la juridiction gracieuse. Les premières seules appartiennent à la catégorie d'attributions dont nous nous occupons. Pour les unes et les autres, le gouvernement est libre de ne pas consulter, comme de consulter le conseil d'Etat; et c'est en cela que le cas dont il s'agit diffère essentiellement de ceux exposés sous les précédents numéros de cette section.

En outre, dans les cas ci-dessus, la délibération du conseil est un projet de décret, tandis que, dans celui-ci, elle n'est destinée qu'à éclairer le gouvernement, sans corrélation nécessaire avec un décret à rendre ou même avec un décret antérieurement rendu.

Quelle a été autrefois, et quelle est aujourd'hui l'autorité légale des avis interprétatifs, émanés du conseil d'Etat ?

Le gouvernement a incontestablement le droit, en vertu de la libre faculté que les lois lui donnent à cet égard, de consulter le conseil d'Etat sur le sens des lois qui présentent des doutes, quant à leur signification ou leur application. Mais il y a lieu d'examiner si l'avis interprétatif émané de ce conseil aura, après approbation de l'empereur, force et autorité de loi pour les tribunaux judiciaires, ou si, au contraire, il ne possédera, en dehors de l'administration, que la puissance morale d'une interprétation doctrinale. Sous l'empire de la constitution de l'an VIII, l'art. 11 de l'arrêté du 5 nivôse de la même année et l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1807 conféraient explicitement aux décrets impériaux rendus dans la forme des règlements d'administration publique le pouvoir d'interpréter les lois d'une manière générale et obligatoire. Tel était l'effet reconnu des avis interprétatifs émanés du conseil d'Etat, dès qu'ils avaient été approuvés par l'empereur. Depuis que la constitution de l'an VIII eut cessé d'être en vigueur, un avis du conseil d'Etat, du 17 décembre 1823, déclara que la loi du 16 septembre 1807 n'avait pas été abrogée par la charte de 1814, mais restreignit l'effet obligatoire de l'interprétation donnée en conseil d'Etat au seul cas pour lequel elle serait accordée, remplaçant ainsi son caractère législatif et général par un caractère judiciaire et spécial. Quelle que fût l'autorité légale de cet avis, émis en 1823, il est certain aujourd'hui que la loi de 1807 n'existe plus, ayant été formellement abrogée par celle du 30 juillet 1828, dont l'abrogation ultérieure par celle du 1er avril 1837 n'a pu faire revivre une loi définitivement supprimée. D'un autre côté, ni le décret organique du 25 janvier 1852 ni aucune autre loi ne reconnaissent au conseil d'Etat actuel le droit d'interprétation législative qui avait été conféré au conseil d'Etat de l'an VIII. Concluons donc en disant que l'interprétation *judiciaire* des lois appartient aux tribunaux seuls, de la manière réglée par la loi du 1er avril 1837 ; que leur interprétation *doctrinale* est entièrement laissée à la libre discussion ; que leur interprétation *législative* est l'attribut exclusif du pouvoir législatif. Par conséquent, les avis interprétatifs demandés au conseil d'Etat par le gouvernement et approuvés par lui pourront bien servir de règle à l'administration ; mais ne sauraient lier ni les particuliers ni l'autorité judiciaire.

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS MIXTES DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

741. Objet de ces attributions.
742. Énumération des principales d'entre elles.
743. Division de cette section.

741. Les attributions mixtes du conseil d'Etat sont toutes celles qui supposent l'exercice de la juridiction gracieuse et qui, par conséquent, ont trait aux matières dans lesquelles l'intérêt privé est admis à réclamer ou à contredire. C'est ce qui fait que cette classe d'attributions comporte l'instruction contradictoire, qui n'aurait aucune utilité pour les attributions purement administratives.

Qu'est-ce qui caractérise les attributions mixtes du conseil d'Etat ?

742. Les cas d'attributions mixtes du conseil d'Etat sont très-nombreux. Un seul est nominativement énoncé par l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852 : c'est celui concernant les affaires de haute police administrative, à l'égard des fonctionnaires dont les actes sont déférés par l'empereur à la connaissance du conseil d'Etat. Mais les autres cas sont cumulativement compris dans les deux dispositions de l'article précité, qui attribuent au conseil d'Etat la proposition des décrets statuant sur les affaires administratives dont l'examen lui est dévolu par les lois ou règlements, et l'émission d'avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'empereur ou par les ministres. Ainsi que nous l'avons fait remarquer sous les nos 739 et 740, chacune de ces deux dispositions embrasse à la fois des matières purement administratives et des matières mixtes. Les attributions mixtes du conseil d'Etat sont donc formellement prévues par le décret organique, quoiqu'elles n'y soient pas qualifiées, le législateur ayant cru inutile d'employer une qualification dont l'importance est surtout doctrinale.

Quels sont les principaux cas de ce genre d'attributions ?

Parmi les attributions mixtes du conseil d'Etat, celles qui présentent le plus d'intérêt, soit par leur objet, soit par leur fréquence, sont : 1° les actes relatifs aux cultes ; 2° les mises en jugement des agents du gouvernement ; 3° les autorisations de plaider ; 4° les autorisations de dons ou de legs ; 5° les concessions de mines, les autorisations de travaux publics, d'usines ou de sociétés ; 6° les naturalisations ; 7° les changements de noms ; 8° la mission de haute police administrative ; 9° les prises maritimes.

743. Notre division est fondée sur l'énumération qui précède. Chacune des neuf matières ci-dessus sera l'objet d'un paragraphe distinct, et nous en consacrerons un dixième et dernier au recours dont peuvent être susceptibles les décisions rendues sur ces matières.

§ 1er.

Des actes relatifs aux cultes.

SOMMAIRE.

744. Principes généraux sur les rapports de l'État avec les cultes.
745. Autorisations diverses relativement aux cultes.
746. Recours pour abus.
747. Son origine.
748. Cas d'abus.
749. Compétence.
750. Instruction.
751. Décision.

Quels sont les principes fondamentaux sur les rapports de l'État avec les cultes?

744. D'après l'ensemble de notre législation, les rapports de l'État avec les cultes sont régis par les principes suivants : 1° indépendance politique ; 2° indépendance civile; 3° liberté de la conscience individuelle ; 4° surveillance de l'exercice public ; 5° égalité de protection pour les cultes reconnus. Reprenons brièvement chacun de ces principes.

1° L'indépendance politique de l'Etat consiste en ce que la puissance temporelle se meut librement dans sa sphère, sans aucune subordination directe ou indirecte à l'égard de la puissance spirituelle, dont le domaine est essentiellement différent. Cette indépendance, longtemps et vivement disputée, a été définitivement conquise et proclamée par la célèbre déclaration du clergé de France en 1682, et par l'édit du mois de mars de la même année, qui en ordonna la publication.

2° L'indépendance civile de l'Etat consiste en ce que l'état civil des Français est indépendant de leur croyance religieuse, et qu'aucune incapacité, comme aucune prérogative d'ordre politique ou civil, n'est attachée à la profession de tel ou tel culte. Cette indépendance n'a été pleinement organisée que par la loi du 20 septembre 1792, qui substitua les municipalités au clergé catholique pour la constatation de l'état civil, et par le Code Napoléon qui a maintenu cette grande mesure.

3° La liberté de la conscience individuelle consiste en ce que nul ne peut être inquiété à raison de ses croyances religieuses. Cette liberté n'a reçu sa première garantie légale que par l'art. 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, placée en tête de la constitution de 1791.

4° Le droit de l'Etat de surveiller l'exercice public des cultes est la conséquence de son devoir de maintenir l'ordre public. Ecrit dans l'article même de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui garantissait la liberté de la conscience individuelle, il a été sanctionné, soit par les art. 199 à 208 du Code pénal, soit par les

Digitized by Google

art. 291 à 294 du même Code. C'est en vertu de ce droit que l'Etat interdit l'exercice public des cultes qui lui paraissent offrir des dangers pour l'ordre public ou les bonnes mœurs. Les seuls cultes dont l'exercice public soit autorisé en France sont : 1° le culte catholique ; 2° deux cultes protestants, celui des églises réformées et celui de la confession d'Augsbourg ; 3° le culte israélite. Les cultes autorisés sont aussi désignés sous le nom de cultes reconnus par la loi.

5° L'égalité de protection pour les cultes reconnus ou autorisés, contenue, en principe, dans le titre Ier de la constitution de 1791, a reçu depuis une double sanction : sanction politique, par l'attribution d'un traitement, sur les fonds généraux du trésor, aux ministres de tous ces cultes indistinctement ; sanction pénale, par les art. 260 à 264 du Code pénal.

Comment sont confirmés ces principes par les dispositions de la constitution actuelle ?

Les principes fondamentaux dont nous venons d'indiquer l'origine et l'objet sont aujourd'hui consacrés, non-seulement par les dispositions du Code Napoléon et du Code pénal que nous avons rappelées, mais, en outre, par la loi organique du 18 germinal an X et par les art. 1 et 26 de la constitution du 14 janvier 1852. Par le premier de ces articles, la constitution reconnaît, confirme, et garantit les grands principes proclamés en 1789, au nombre desquels, comme on l'a vu, se trouvent ceux qui régissent les rapports de l'Etat avec les cultes. Par le second, le Sénat est autorisé à s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte, notamment à la liberté des cultes.

Quelles en sont les principales conséquences pratiques ?

Les conséquences pratiques de ces principes sont très-multipliées. Nous n'avons ici à nous occuper que de celles dont l'application est confiée au conseil d'Etat. Elles se divisent en deux classes : les diverses autorisations qui doivent lui être demandées relativement aux cultes, et la connaissance qui lui est déférée des recours pour abus.

Quelles sont les autorisations sur lesquelles le conseil d'Etat est appelé à délibérer en matière de cultes ?

745. Les diverses autorisations que le conseil d'Etat est appelé à donner en matière de cultes sont :

1° L'autorisation de publier les bulles et autres actes du Saint-Siége, les décrets de synodes étrangers, même ceux des conciles généraux, les décisions doctrinales ou dogmatiques, les formulaires ou *confessions* des cultes protestants (loi organique du culte catholique, du 18 germinal an X, art. 1 et 3 ; loi organique des cultes protestants, du 18 germinal an X, art. 4) ;

2° L'autorisation des communautés religieuses, à l'effet de leur donner une existence légale et de leur conférer le caractère de personnes civiles (loi du 24 mai 1825) ;

3° L'autorisation des fondations, en toute espèce de biens, pour l'entretien des ministres et l'exercice des cultes ; celle des dons ou legs aux communautés religieuses légalement autorisées (loi organique du culte catholique, art. 73 et 74 ; loi organique des cultes

Digitized by Google

protestants, art. 8; loi du 2 janvier 1817; ordonnance du 2 avril de la même année; loi du 24 mai 1825; ordonnance du 14 janvier 1831).

Quelles sont les règles de la délibération?

Toutes ces autorisations sont préparées par la section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes. Elles doivent être, pour la plupart, délibérées en Assemblée générale, conformément à l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852.

Qu'entend-on par recours pour abus?

746. Il ne suffisait pas d'avoir posé le principe de l'indépendance mutuelle des deux puissances spirituelle et temporelle, des deux autorités religieuse et civile : il fallait empêcher que ce principe ne fût méconnu ou violé. Tel est le motif sur lequel est fondée l'institution du *recours pour abus*, qu'on peut définir : un moyen de prévenir ou de réprimer les entreprises de l'autorité religieuse sur l'autorité civile, et, réciproquement, celles de l'autorité civile sur l'autorité religieuse.

Quelle est l'origine du recours pour abus ou appel comme d'abus?

747. Le recours pour abus, longtemps nommé *appel comme d'abus*, remonte à l'époque des démêlés du roi Philippe le Bel avec le pape Boniface VIII, au commencement du XIVe siècle. La première application en fut faite au légat du souverain pontife, Bernard de Saisset, évêque de Pamiers, lequel fut traduit devant le conseil du roi sous divers chefs d'accusation, dont les principaux étaient des discours satiriques contre la personne du monarque et un état perpétuel de rébellion contre son autorité. Dans la suite des temps, l'appel comme d'abus fut fréquemment employé, au milieu des luttes multipliées entre le sacerdoce et l'empire. La connaissance en appartint aux parlements, dès qu'ils eurent été rendus sédentaires. Les deux lois du 18 germinal an X, en rétablissant l'exercice public des cultes chrétiens, rétablirent aussi l'appel comme d'abus, qui dut désormais être porté au conseil d'Etat.

Comment doivent être classés les cas d'abus?

748. Les cas d'abus sont énumérés dans les art. 6 et 7 de la loi organique du culte catholique, ainsi que dans l'art. 6 de la loi organique des cultes protestants. Pour les exposer avec ordre, il importe de distinguer : 1° ceux des ministres du culte catholique; 2° ceux des ministres des cultes protestants; 3° ceux des ministres du culte israélite; 4° ceux des autorités civiles.

Quels sont les cas d'abus de la part des ministres du culte catholique?

1° *Cas d'abus de la part des ministres du culte catholique.* — Aux termes de l'art. 6 de la loi organique du culte catholique, ces cas sont : 1° l'usurpation ou l'excès de pouvoir; 2° la contravention aux lois et règlements de l'État; 3° l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France; 4° l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Eglise gallicane; 5° toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure, ou en scandale public.

Digitized by Google

De ces cinq cas, le seul qui exige quelque développement est l'attentat aux *libertés, franchises et coutumes de l'Eglise gallicane*. Ces libertés, franchises et coutumes sont d'anciennes maximes particulières à l'Eglise de France, et qu'elle s'est traditionnellement transmises. Expression et sauvegarde des droits de la puissance temporelle, les maximes dont il s'agit furent recueillies par un jurisconsulte célèbre du XVIe siècle, Pierre Pithou, qui les résuma en quatre-vingt-trois articles. Son ouvrage acquit une immense autorité dans le monde séculier et devant les cours de justice; les articles qu'il avait formulés devinrent synonymes des *libertés de l'Église gallicane* elles-mêmes, tant l'exposition qu'ils en présentaient était considérée comme exacte et complète. Mais l'autorité de ce livre émané d'un laïque n'avait jamais été acceptée par l'Église au même degré ni avec la même unanimité. C'est en partie pour ce motif que Louis XIV, désirant mettre au-dessus de la controverse les principes essentiels des libertés gallicanes, provoqua la célèbre déclaration du clergé de France, en 1682. Les quatre articles de cette déclaration, rédigés en latin par Bossuet, peuvent être ainsi résumés :

Qu'entend-on par libertés, franchises et coutumes de l'Eglise gallicane ?

Art. 1er. La puissance civile n'est, par l'ordonnance de Dieu, soumise à aucune puissance ecclésiastique en ce qui concerne les choses temporelles.

Art. 2. La pleine puissance du pape, en matière spirituelle, est tempérée dans son application par l'autorité des conciles généraux.

Art. 3. Les règles, coutumes et institutions, reçues par le royaume et l'Eglise de France, restent fermes et stables, nonobstant la suprématie du siége apostolique.

Art. 4. Même dans les questions de foi, le jugement du pape n'est irréformable qu'autant qu'il a été sanctionné par l'assentiment de l'Eglise.

Louis XIV, par l'édit du mois de mars 1682, ordonna la publication de ces quatre articles, et défendit tout enseignement, oral ou écrit, qui leur serait contraire. Le décret du 25 février 1810 a déclaré cet édit de Louis XIV loi générale de l'empire français.

2° *Cas d'abus de la part des ministres des cultes protestants.* — L'article 6 de la loi organique des cultes protestants considère comme cas d'abus toute entreprise des ministres du culte sur les droits de l'autorité civile et toute dissension qui peut s'élever entre ces ministres.

Quels sont les cas d'abus de la part des ministres des cultes protestants ?

3° *Cas d'abus de la part des ministres du culte israélite.* — Les deux décrets organiques du culte israélite, du 17 mars 1808, ne contiennent aucune disposition sur les abus dont les ministres de ce culte pourraient se rendre coupables; mais il est certain que, s'il y avait lieu, on leur appliquerait par analogie les mêmes règles qu'aux ministres des cultes protestants. C'est, au surplus, ce qui a été formellement prescrit par l'art. 55 de l'ordonnance royale du 25 mai 1844.

Quels sont les cas d'abus de la part des ministres du culte israélite ?

Quels sont les cas d'abus de la part des autorités civiles.

4° *Cas d'abus de la part des autorités civiles.* — L'art. 7 de la loi organique du culte catholique assimile aux abus commis par des personnes ecclésiastiques les atteintes portées à l'exercice public du culte, et à la liberté que les lois et les règlements garantissent à ses ministres. Cette disposition, qui s'applique virtuellement à tous les cultes autorisés, ne peut concerner les atteintes portées par des particuliers, lesquelles tombent sous l'application des art. 260 à 264 du Code pénal, et constituent par conséquent, plus qu'un simple abus. Elle n'a nécessairement pour objet que les entraves au libre exercice des cultes qui proviendraient du fait des agents de l'administration.

A qui appartient la connaissance des recours pour abus?

749. Sous l'ancien régime la connaissance des recours pour abus, alors nommés appels comme d'abus, appartenait aux parlements. Les art. 6 et 7 de la loi organique du culte catholique et l'art. 6 de celle des cultes protestants l'ont déférée au conseil d'Etat. L'art. 5 du décret du 25 mars 1813 l'avait transportée aux cours impériales; mais on a reconnu que ce décret, rendu dans un moment de colère, au milieu des démêlés de l'empereur Napoléon Ier avec le pape Pie VII, ne pouvait avoir légalement la force d'abroger, en un point essentiel, les deux lois du 18 germinal an X. C'est en ce sens que s'est fixée la jurisprudence, soit judiciaire, soit administrative. En conséquence, c'est le conseil d'Etat qui, à l'exclusion des cours impériales, connaît des recours pour abus, conformément aux articles organiques précités.

Comment en est réglée l'instruction?

750. L'instruction du recours pour abus est réglée par l'art. 8 de la loi organique du culte catholique. Aux termes de cet article, dont les dispositions sont virtuellement applicables à tous les cultes autorisés, le recours compète à toute personne intéressée. A défaut de plainte particulière, il est exercé d'office par les préfets. Le fonctionnaire public, l'ecclésiastique ou la personne qui veut exercer ce recours, adressent un mémoire détaillé et signé au ministre des cultes, lequel est tenu de prendre, dans le plus court délai, tous les renseignements convenables, et, sur son rapport, l'affaire est suivie *dans la forme administrative*, c'est-à-dire par voie non contentieuse. L'examen préparatoire est confié à la section de législation. La délibération définitive est nécessairement prise en assemblée générale du conseil d'Etat, en vertu de l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852.

Quels peuvent en être les résultats, et quelle est la peine attachée à la déclaration d'abus?

Le projet de décret présenté à la sanction de l'empereur peut avoir trois objets différents, suivant que le conseil d'Etat reconnaît soit l'absence d'abus ou de tout fait punissable, soit un simple abus, soit un fait plus grave et tombant sous l'application des lois pénales ordinaires. Dans le premier cas, le recours est rejeté; dans le second, l'abus est déclaré; dans le troisième, en vertu de l'art. 8 précité de la loi du 18 germinal an X, le renvoi à l'autorité judiciaire

est prononcé. Dans le cas de déclaration d'abus, aucune peine matérielle n'est encourue. Pour une infraction d'ordre moral, il ne devait y avoir et il n'y a, en effet, d'autre sanction qu'une sanction morale. Si l'abus résulte d'un écrit, par exemple, d'un mandement ou d'une lettre pastorale, la suppression de l'écrit est en outre prononcée; mais cette suppression n'est qu'officielle et n'entraîne pas contre ceux qui publieraient ou mettraient en vente l'écrit supprimé les peines encourues pour reproduction d'ouvrages frappés de suppression par décisions judiciaires. La sanction, relativement à l'abus, conserve toujours le caractère de haute censure morale, sans aucun mélange de peine matérielle. Il en eût été autrement si l'on eût donné suite au décret du 25 mars 1813. L'art. 6 de ce décret enjoignait au ministre de la justice de présenter un projet de loi qui déterminerait la procédure et les peines applicables en matière d'abus. Les événements politiques empêchèrent de réaliser cette menace, et le recours pour abus est resté, comme sa nature et son but le commandent, une affaire d'administration supérieure et d'ordre exclusivement moral.

§ 2.

Des mises en jugement ou de la garantie constitutionnelle des agents du gouvernement.

SOMMAIRE.

752. Objet de ce paragraphe.
753. Origine de la garantie constitutionnelle.
754. Motifs de son établissement.
755. Personnes auxquelles elle s'applique.
756. Faits qu'elle couvre.
757. Poursuites pour lesquelles elle a lieu.
758. Instruction des mises en jugement.

752. On entend par *mises en jugement* les autorisations que le conseil d'Etat est appelé à donner de poursuivre des agents du gouvernement pour des faits relatifs à leurs fonctions. On entend par *garantie constitutionnelle des agents du gouvernement* le privilége même dont jouissent ces agents de ne pouvoir être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une autorisation du conseil d'Etat. Les deux locutions ont, au fond, la même signification ; mais la première exprime le fait, tandis que la seconde formule le principe ; la première se réfère à l'acte de protection, tandis que la seconde a pour objet le droit d'être protégé.

Qu'entend-on par mises en jugement ou par garantie constitutionnelle des agents du gouvernement ?

753. La garantie constitutionnelle des agents du gouvernement est ainsi nommée parce qu'elle tire son origine d'une des nombreuses constitutions qui ont successivement régi la France. C'est l'ar-

Quelle est l'origine de la garantie constitutionnelle ?

ticle 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII qui l'a établie en ces termes :

« Les agents du gouvernement autres que les ministres ne peu-« vent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en « vertu d'une décision du conseil d'Etat : dans ce cas, la poursuite « a lieu devant les tribunaux ordinaires. »

Cette disposition, d'après la jurisprudence et l'usage, a conservé force de loi, quoique la constitution qui la contenait ait depuis longtemps cessé d'être en vigueur.

Quels en sont les motifs ?

754. Les motifs qui ont fait établir la garantie constitutionnelle des agents du gouvernement ont été de deux ordres distincts ; on a voulu d'abord protéger l'exercice des fonctions publiques contre les réclamations de l'intérêt et de la passion ; on a voulu, en outre, assurer la pleine et entière application du principe de la responsabilité ministérielle, en ouvrant aux ministres la faculté de s'approprier les actes de leurs subordonnés. Ces motifs indiquent le vrai caractère de la garantie dont nous parlons. Elle est un privilége attaché aux fonctions, et non à la personne des fonctionnaires.

Qu'entend-on par agents du gouvernement ?

755. Il résulte du texte de l'art. 75 de la constitution de l'an VIII que la garantie fondée par cet article s'applique exclusivement aux agents du gouvernement. Les agents du gouvernement sont ceux qui, dépositaires d'une partie de son autorité, agissent en son nom et font partie de la puissance publique. Il ne suffit pas de recevoir un traitement de l'Etat, d'être astreint à la prestation de serment, pour avoir la qualité d'agent du gouvernement ; il faut, en outre, par la nature des fonctions qu'on exerce, être virtuellement associé à l'action administrative du gouvernement. Tous les fonctionnaires publics ne sont pas placés sous la protection de l'article précité, mais ceux-là seuls qui ont le caractère d'agents administratifs. Par conséquent, cette disposition est nécessairement étrangère : 1° aux magistrats de l'ordre judiciaire, même à ceux qui composent les parquets, et, par voie de conséquence, aux maires, adjoints et commissaires de police, comme officiers de police judiciaire ; aux maires et adjoints, comme officiers de l'état civil ; 2° aux ministres des cultes ; 3° aux membres de l'enseignement public. Pour ces trois classes de fonctionnaires, les poursuites peuvent être exercées, à raison de faits relatifs aux fonctions, indépendamment de l'autorisation prescrite par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, mais sans préjudice des formes et conditions spécialement déterminées pour certains cas particuliers. C'est ainsi qu'à l'égard des ministres des cultes, les poursuites dont ils pourraient être l'objet, pour des faits relatifs à leurs fonctions, ne seront soumises à aucune autorisation du conseil d'Etat, si les faits incriminés, prévus par les lois pénales ordinaires, ne sont pas compris, au nombre des cas d'abus. Mais si les faits dont il s'agit sont à la fois compris et dans les lois

pénales ordinaires et dans l'énumération des cas d'abus, les tribunaux judiciaires ne pourront pas être directement saisis de la plainte. On devra s'adresser préalablement au conseil d'Etat, non pas en vertu de la constitution de l'an VIII, mais par application de la loi du 18 germinal an X, et par voie de recours pour abus. Le conseil d'Etat, dans ce cas, aura seul le droit de reconnaître et déclarer si le fait incriminé dépasse les limites du simple abus, conformément à ce que nous avons dit n° 751.

L'art. 75 de la constitution de l'an VIII s'applique-t-il aux ministres?

Parmi les agents du gouvernement, l'art. 75 de la constitution de l'an VIII excepte formellement les ministres. Cette exclusion était parfaitement rationnelle sous l'empire de cette constitution, dont les art. 72 et 73 déterminaient le mode à suivre par rapport aux ministres. D'après ces articles, les ministres, pour les faits relatifs à leurs fonctions, étaient dénoncés par le Tribunat et mis en jugement par décret du Corps législatif. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 13 de la constitution du 14 janvier 1852, les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. Quant aux actions civiles qu'on voudrait intenter contre eux, pour des actes de leur ministère, la jurisprudence en refuse l'exercice, ainsi que nous l'avons dit n° 131. Par conséquent, il ne faut pas conclure de l'exclusion prononcée par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII que les ministres peuvent être librement poursuivis, pour les faits relatifs à leurs fonctions; mais, au contraire, qu'ils ne peuvent l'être aucunement, sauf l'application, s'il y a lieu, du droit réservé au Sénat par l'art. 13 de la constitution de 1852.

Quels sont les agents exceptés de sa disposition?

Des lois particulières ont excepté de la protection accordée par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII diverses classes d'agents du gouvernement autres que les ministres. C'est ainsi qu'aux termes de l'art. 144 de la loi du 8 décembre 1814, les préposés ou employés de la régie des contributions indirectes, prévenus de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent être poursuivis, et traduits, dans les formes communes à tous les autres citoyens, devant les tribunaux compétents, sans autorisation préalable du gouvernement. C'est ainsi encore que l'article final de la loi annuelle du budget, en défendant à tous agents ou employés d'ordonner, préparer ou faire le recouvrement d'aucune contribution, directe ou indirecte, non expressément autorisée par ladite loi, sous peine de pouvoir être poursuivis en répétition pendant trois années, dispense l'exercice de cette action de toute autorisation préalable. Enfin, d'après l'arrêté du 10 floréal an X, les préfets sont autorisés, après avoir pris l'avis des sous-préfets, à traduire devant les tribunaux, sans recourir à la décision du conseil d'Etat, les percepteurs des contributions, pour faits relatifs à leurs fonctions.

Quels sont les agents pour lesquels l'autorisation du conseil d'Etat est remplacée par d'autres autorisations?

Par modification, plutôt que par dérogation à l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, certains agents subalternes du gouvernement peuvent être poursuivis, pour faits relatifs à leurs fonctions, en

vertu de la seule autorisation du directeur général de leur administration. Cette disposition s'applique, notamment, aux agents inférieurs de l'enregistrement et des domaines, d'après l'arrêté du 9 pluviôse an X; à ceux des postes, d'après un autre arrêté de même date; à ceux des forêts, d'après l'arrêté du 28 pluviôse an XI; à ceux des douanes, d'après l'arrêté du 29 thermidor an XI. Un autre arrêté de même date, dont la disposition a été reproduite par l'article 144 du décret du 17 mai 1809, donne aux préfets le droit d'autoriser la mise en jugement des simples préposés des octrois municipaux.

A quels faits s'applique la garantie constitutionnelle ?

756 Les faits auxquels s'applique la garantie constitutionnelle sont uniquement ceux relatifs aux fonctions, c'est-à-dire commis dans l'exercice même ou à l'occasion de l'exercice de ces fonctions. Il suit de là que la garantie est étrangère aux faits postérieurs à la cessation des fonctions de l'agent; mais qu'elle continue à couvrir ceux qui se réfèrent au temps de service, nonobstant la destitution ou démission ultérieure.

Pour quel genre de poursuites existe-t-elle ?

757. La garantie constitutionnelle a lieu, non-seulement pour les poursuites par voie criminelle, mais aussi pour celles par voie civile. La loi ne distingue pas, et par l'emploi du mot *faits* au lieu de *délits*, elle indique assez que tous actes relatifs aux fonctions, même ceux ne pouvant donner lieu qu'à des demandes de dommages-intérêts, ne sont susceptibles d'être déférés à la justice qu'en vertu d'une autorisation du conseil d'Etat.

Comment a lieu la délibération du conseil d'Etat sur les mises en jugement ?

758. Aux termes de l'art. 8 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, l'examen préparatoire des mises en jugement est confié à la section de législation, de justice et des affaires étrangères. La délibération définitive est nécessairement prise en assemblée générale, d'après l'art. 13 du décret précité.

3.

Des autorisations de plaider.

SOMMAIRE.

759. Objet de ce paragraphe.
760. Cas dans lesquels les autorisations de plaider sont demandées au conseil d'État.
761. Mode d'instruction.

Qu'entend-on par autorisations de plaider ?

759. Comme nous l'avons vu sous les n°s 385 à 397, on entend par autorisations de plaider les autorisations nécessaires à certaines personnes civiles pour pouvoir agir ou se défendre devant les tribunaux judiciaires. Nous n'avons ici à nous occuper que de celles

d'entres ces autorisations qui doivent être demandées au conseil d'Etat.

760. Les actions judiciaires intéressant l'Etat peuvent être intentées ou soutenues, sans aucune intervention du conseil d'Etat.

Quels sont les cas dans lesquels le conseil d'Etat intervient en matière d'autorisations de plaider ?

Celles intéressant les départements ne pouvaient, hors des cas d'urgence, être intentées qu'en vertu de l'autorisation du conseil d'Etat, aux termes de l'art. 36 de la loi du 10 mai 1838 ; mais aujourd'hui la nécessité de cette autorisation a été supprimée par le décret-loi du 25 mars 1852.

Celles intéressant les communes ou les établissements publics ne peuvent être intentées ou soutenues, en règle générale, qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture ; et ce n'est qu'en cas de refus de la part du conseil de préfecture, que, sur le recours formé par la commune ou l'établissement public, le conseil d'Etat est appelé à connaître de la question d'autorisation.

761. L'examen préparatoire de la question d'autorisation est confié à la section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes. La délibération définitive lui appartient aussi, en vertu de l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, à moins qu'après examen par elle fait, l'affaire ne soit jugée devoir être renvoyée à l'assemblée générale, ou que le gouvernement n'ait demandé qu'elle y fût portée.

Quelles sont les règles de la délibération

§ 4.

Des autorisations de dons et de legs.

SOMMAIRE.

762. Objet de ce paragraphe.
763. Mode d'instruction.

762. L'intérêt des familles et le désir d'empêcher un trop grand développement des biens de main-morte, autant que les devoirs de la tutelle administrative, ont fait restreindre la liberté d'accepter ou de refuser les dispositions à titre gratuit, lorsque les bénéficiaires sont des établissements d'utilité publique, des établissements ecclésiastiques, des congrégations religieuses, des communes ou des départements. L'établissement, la commune ou le département ne peuvent accepter ou refuser le don ou le legs à eux fait qu'en vertu d'une autorisation administrative. Jusqu'à la promulgation du décret du 25 mars 1852, cette autorisation, sauf de très-rares exceptions, était donnée en conseil d'Etat. Aux termes du décret précité, le conseil d'Etat n'a plus à intervenir, pour les dons et legs faits aux départements, qu'autant qu'ils sont grevés de charges ou affecta-

Dans quels cas intervenait le conseil d'Etat relativement aux autorisations de dons ou legs avant le décret du 25 mars 1852, et dans quels cas intervient-il aujourd'hui ?

tions immobilières, ou qu'il y a réclamation des familles; pour ceux faits aux communes ou aux établissements communaux, qu'autant qu'il y a réclamation des familles. A l'égard des dons et legs faits aux établissements non communaux, le conseil d'Etat continue à en connaître dans tous les cas, comme précédemment.

Quelles sont les règles de la délibération ?

763. La section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes est chargée de l'examen préparatoire, et même, le plus souvent, de la délibération définitive. L'affaire n'est nécessairement portée à l'assemblée générale, en vertu de l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, qu'autant qu'il s'agit de dons et legs dont la valeur excéderait 50,000 francs.

§ 5.

Des concessions de mines; des autorisations de travaux publics, d'usines ou de sociétés.

SOMMAIRE.

764. Objet de ce paragraphe.
765. Mode d'instruction.

Quelle est la mission du conseil d'Etat en matière de mines, usines, sociétés et travaux publics ?

764. Nous avons exposé, sous les nos 440 et 550, que les autorisations de travaux publics, lorsque l'expropriation doit s'ensuivre, les concessions de mines et les permissions d'usines métallurgiques étaient délivrées dans la forme des règlements d'administration publique. Aux termes de l'art. 37 du Code de commerce, c'est dans la même forme que doivent être autorisées les sociétés anonymes de commerce. L'objet de ce paragraphe est d'indiquer la manière dont le conseil d'Etat délibère sur ces concessions ou autorisations.

Quelles sont les règles de la délibération ?

765. La section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce est chargée de l'examen préparatoire, et même de la délibération définitive pour les permissions d'usines métallurgiques; mais l'autorisation des travaux publics, celle des sociétés anonymes et les concessions de mines sont nécessairement portées à l'assemblée générale, en vertu de l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852.

§ 6.

Des naturalisations.

SOMMAIRE.

766. Législation antérieure.
767. Législation actuelle.

768. Instruction.
769. Décision.

766. Antérieurement à la loi du 3 décembre 1849, le conseil d'Etat n'intervenait qu'au sujet d'une espèce particulière de naturalisation, celle établie par le sénatus-consulte du 19 février 1808, sous la condition d'une seule année de domicile, au profit des étrangers qui auraient rendu des services importants à l'Etat, qui apporteraient dans son sein des talents, des inventions ou une industrie utiles, ou qui formeraient de grands établissements. D'après l'art. 2 de ce sénatus-consulte, la qualité de Français était conférée à ces étrangers par un décret spécial, rendu sur le rapport d'un ministre, le conseil d'Etat entendu. Quant à la naturalisation de droit commun soumise à la condition de dix ans de domicile, le conseil d'Etat n'était point appelé à en connaître.

Dans quels cas intervenait le conseil d'Etat en matière de naturalisations avant la loi du 3 décembre 1849 ?

767. La loi du 3 décembre 1849, en maintenant la nécessité de l'intervention du conseil d'Etat pour la naturalisation de faveur, l'étendit à la naturalisation ordinaire, et même à la révocation ou modification de l'autorisation accordée aux étrangers non naturalisés d'établir leur domicile en France. Cette loi, sauf le changement que nous indiquerons sous le n° 769, forme encore aujourd'hui le droit en vigueur sur ce point.

Dans quels cas intervient-il aujourd'hui ?

768. L'examen préparatoire des naturalisations, révocations et modifications d'autorisation de domicile est confié à la section de législation et de justice pour les naturalisations, à celle de l'intérieur pour les révocations et modifications d'autorisation de domicile. Dans tous les cas, la délibération définitive est nécessairement prise en assemblée générale, aux termes de l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852.

Quelles sont les règles de l'instruction ?

769. D'après l'art. 3 de la loi du 3 décembre 1849, la décision du gouvernement pouvait être contraire à l'avis du conseil d'Etat sur les révocations et modifications d'autorisation de domicile; mais, en vertu de l'art. 1er de la même loi, la naturalisation ne pouvait être accordée que sur l'avis *favorable* du conseil d'Etat. Cette dernière disposition se conciliait parfaitement avec la constitution de 1848, qui donnait au conseil d'Etat une origine et, dans certains cas, une autorité indépendante du pouvoir exécutif; mais elle serait incompatible avec la constitution actuelle, qui ne reconnaît jamais à ce corps, émané du gouvernement, le droit d'en gêner la pleine liberté. En conséquence, pour les naturalisations comme pour les révocations ou modifications d'autorisation de domicile, le conseil d'Etat ne fait aujourd'hui que proposer le décret impérial, qui seul statue, et qui peut être contraire aussi bien que conforme à sa délibération.

Quel était le caractère de la délibération du conseil d'Etat d'après la loi du 3 décembre 1849, et quel est-il aujourd'hui ?

§ 7.

Des changements de noms.

SOMMAIRE.

770. Législation.
771. Mode d'instruction.

Dans quelle forme ont lieu les changements de noms ?

770. La loi du 6 fructidor an II défend de porter d'autres noms ou prénoms que ceux exprimés dans l'acte de naissance ; mais celle du 11 germinal an XI autorise toute personne qui aurait quelque raison de changer de nom à en adresser la demande motivée au gouvernement. D'après l'art. 5 de cette dernière loi, le gouvernement prononce dans la forme prescrite pour les règlements d'administration publique.

Quelles sont les règles de l'instruction ?

771. La demande en changement de nom est adressée au ministre de la justice. Elle doit être rendue publique par insertion au *Moniteur*, à la requête du réclamant. Devant le conseil d'Etat, l'examen préparatoire est confié à la section de législation et de justice, qui peut prendre la délibération définitive, l'affaire n'étant pas du nombre de celles qui, aux termes de l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, doivent être nécessairement portées à l'assemblée générale. Le décret qui autorise le changement de nom doit être inséré au *Bulletin des lois*, en vertu de l'art. 6 de la loi du 11 germinal an XI.

§ 8.

De la mission de haute police administrative.

SOMMAIRE.

772. Origine de cette mission.
773. Son caractère et son objet.
774. Instruction.
775. Décision.

Quelle est l'origine de la mission de haute police confiée au conseil d'Etat, et en quoi consiste-t-elle aujourd'hui ?

772. La première origine de la mission de haute police administrative conférée au conseil d'Etat se trouve dans le décret du 11 juin 1806. En vertu de l'art. 14 de ce décret, le conseil d'Etat devait connaître des affaires de haute police administrative, lorsqu'elles lui auraient été renvoyées par les ordres de l'empereur.

Cette attribution avait été considérée comme implicitement abrogée par la charte de 1814, et depuis lors aucune des ordonnances générales sur le conseil d'Etat ni la loi du 19 juillet 1845 ne l'avaient

rétablie. Elle fut remise en vigueur par l'art. 99 de la constitution du 4 novembre 1848. Aux termes de cet article, l'Assemblée nationale et le président de la République pouvaient, dans tous les cas, déférer l'examen des actes de tout fonctionnaire autre que le président de la République au conseil d'Etat, dont le rapport était rendu public. L'art. 8 de la loi du 3 mars 1849 donnait, en conséquence, au conseil d'Etat le droit d'apprécier, conformément à la disposition constitutionnelle précitée, les actes des fonctionnaires dont l'examen lui serait déféré.

Aujourd'hui, l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852 attribue expressément au conseil d'Etat la connaissance des affaires de haute police administrative à l'égard des fonctionnaires dont les actes lui sont déférés par l'empereur.

773. L'attribution dont il s'agit est essentiellement de nature politique. Elle a pour but de réprimer avec éclat les infractions d'une gravité exceptionnelle que les fonctionnaires pourraient avoir commises, surtout dans l'ordre de leurs devoirs constitutionnels et hiérarchiques. Quel est son but?

774. Sous l'empire de la constitution de 1848, l'instruction des affaires de haute police administrative était déterminée par les articles 37 à 40 du règlement du 15 juin 1850. L'examen préparatoire était fait par la section de législation, qui entendait le fonctionnaire si elle le jugeait nécessaire ou s'il le demandait, la faculté de produire sa justification par écrit lui étant d'ailleurs expressément réservée. L'affaire était portée à l'assemblée générale sur le rapport de la section. Comment avait lieu l'instruction sous la constitution de 1848?

Sous l'empire de la constitution actuelle, l'art. 16 du décret organique du 25 janvier 1852 renvoie, pour les formes à observer à l'égard des fonctionnaires publics dont la conduite est déférée au conseil d'Etat, aux dispositions du décret du 11 juin 1806. Il résulte de ces dispositions qui font l'objet des art. 15 à 21 du décret : 1° que l'instruction préparatoire est faite par une commission composée du président de l'une des sections du conseil et de deux conseillers d'Etat; 2° que s'il y a lieu à interrogation préalable du fonctionnaire inculpé, c'est le ministre de la justice qui y procède en présence de la commission; 3° que si la commission estime qu'il peut y avoir matière à poursuites juridiques, elle en rend compte par écrit à l'empereur afin qu'il avise en conséquence; 4° que si la commission est d'avis qu'il ne peut y avoir matière qu'à destitution ou à des peines de discipline, elle prend les ordres de l'empereur pour en faire son rapport à l'assemblée générale du conseil d'Etat; 5° que dans le cours de l'instruction devant l'assemblée générale du conseil d'Etat, l'inculpé peut être entendu sur sa demande ou par délibération du conseil; qu'il a aussi la faculté de produire sa défense par Comment a-t-elle lieu aujourd'hui?

écrit, au moyen de mémoires signés par lui ou par un avocat au conseil, mais qui ne doivent point être imprimés.

Quel était le résultat de la délibération sous la constitution de 1848?

775. D'après l'art. 40 du règlement du 15 juin 1850, le rapport du conseil d'Etat était transmis, soit à l'Assemblée nationale, soit au président de la République, suivant que le conseil avait été saisi par l'un ou l'autre de ces deux pouvoirs. Ce rapport devait être rendu public, aux termes de l'article 99 de la constitution de 1848.

Quel est-il aujourd'hui?

D'après les art. 22 et 23 du décret du 11 juin 1806, le conseil d'Etat peut prononcer qu'il y a lieu à réprimander, censurer, suspendre ou même destituer le fonctionnaire inculpé. La décision du conseil d'Etat est soumise à l'approbation de l'empereur, dans la forme ordinaire.

§ 9.

Des prises maritimes.

SOMMAIRE.

776. Définition des prises maritimes.
777. Objet de la compétence administrative.
778. Législation antérieure.
779. Législation actuelle.
780. Commissions locales.
781. Conseil des prises.
782. Instruction devant le conseil d'Etat.

Qu'entend-on par prises maritimes? — Quelles sont les restrictions récemment apportées à ce droit?

776. On entend par *prises maritimes* les arrestations faites en mer des bâtiments de guerre ou de commerce, pour le compte ou sous l'autorité d'une puissance belligérante, dans le dessein de s'approprier les bâtiments capturés avec tout ce qu'ils contiennent, ou seulement leur cargaison, en tout ou en partie. Le fondement du droit de prise maritime est dans cette maxime barbare, que tout ce qui est pris sur l'ennemi appartient au capteur. Il serait digne de la civilisation moderne, qui n'admet plus d'hostilités que de gouvernement à gouvernement entre nations policées, et qui considère avec raison la prospérité du commerce comme la plus solide base de la grandeur des peuples, d'abolir entièrement l'usage dont il s'agit, en tant qu'il porte atteinte à la propriété privée et aux intérêts commerciaux. Malheureusement cette grande réforme, ne pouvant s'obtenir qu'au moyen d'un accord mutuel et persévérant entre toutes les puissances civilisées, est presque aussi difficile à réaliser que le beau rêve de la paix perpétuelle. Il est donc à craindre que le retour des guerres maritimes ne ramène l'usage des prises sur mer, et que le droit des gens de l'Europe ne soit longtemps entaché de cet odieux héritage des siècles de barbarie. Toutefois, un

grand pas vient d'être fait vers le but indiqué par l'humanité et l'intérêt commun des peuples. A la suite de la guerre d'Orient, les plénipotentiaires de France, d'Autriche, d'Angleterre, de Prusse, de Sardaigne, de Russie et de Turquie, après avoir signé le traité de Paris du 30 mars 1856 qui a mis aux hostilités, ont arrêté en commun une déclaration solennelle, destinée à établir une doctrine uniforme sur les droits des neutres en temps de guerre. Aux termes de cette déclaration, signée le 16 avril 1856, le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre, c'est-à-dire des armes, munitions et autres objets semblables; la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi; les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi. La déclaration du 16 avril 1856 a été approuvée par décret impérial du 28 du même mois. Elle doit donc recevoir sa pleine et entière exécution en France. Il en est de même des autres pays qui étaient représentés au congrès de Paris. Quant aux puissances qui n'étaient pas parties contractantes au traité de paix, elles ne doivent naturellement être liées par la déclaration sur les droits des neutres qu'autant qu'elles y accéderaient; mais il y a lieu de penser que les accessions se généraliseront de plus en plus, et dès aujourd'hui on peut considérer comme acquises au droit public de l'Europe les trois grandes restrictions que nous venons de signaler à l'exercice des prises maritimes.

Qu'entend-on par corsaires, par armement en course et par lettres de marque? — L'armement en course est-il aujourd'hui permis?

Antérieurement à la déclaration précitée du 16 avril 1856, le droit de prise maritime pouvait être exercé, soit par la force publique de l'État belligérant, soit par des particuliers armant pour leur propre compte et à leurs frais après en avoir obtenu la permission de leur gouvernement, des bâtiments qui prenaient le nom de *corsaires*. On appelait *armement en course*, l'armement de tels bâtiments et *lettres de marque*, la permission de les armer. L'exercice du droit de prise maritime était, d'ailleurs, soumis à certaines règles qui avaient pour but de garantir les intérêts des puissances alliées ou neutres, et d'empêcher que le métier de corsaire ne dégénérât en celui de pirate. Aujourd'hui, en vertu de la déclaration solennelle qui a clos le congrès de Paris, la course est et demeure abolie; mais, comme nous l'avons fait remarquer plus haut pour les droits des neutres, ce principe, dès maintenant obligatoire pour la France, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse, la Sardaigne, la Russie et la Turquie, ne le deviendra pour les autres puissances qu'autant qu'elles y auraient formellement accédé.

Sur quoi porte la compétence administrative en matière de prises maritimes?

777. En matière de prises maritimes, la compétence administrative ne peut avoir pour objet que le jugement de la validité ou de la nullité de la capture, suivant que les règles prescrites ont été ob-

servées ou ne l'ont pas été. Toutes les contestations d'ordre privé, qui peuvent être la conséquence de ce jugement, appartiennent exclusivement aux tribunaux judiciaires.

778. La question même de validité ou de nullité de la capture n'a pas toujours été réservée à la juridiction administrative. A cet égard, les variations de la législation ont été fort nombreuses.

Par qui étaient jugées les prises maritimes avant 1789?

Avant 1789, les prises maritimes étaient jugées en première instance par le *conseil des prises*, commission extraordinaire, établie en temps de guerre près de l'amiral de France, et composée, sous sa présidence, d'un certain nombre de conseillers d'État et de maîtres des requêtes. L'appel des décisions de ce conseil était porté au conseil royal des finances.

Par qui le furent-elles depuis 1789 jusqu'à la loi du 26 ventôse an VIII?

Depuis 1789, la loi du 14 février 1793 attribua le jugement des prises au tribunal de commerce, et, à défaut de tribunal de commerce, à celui de district du lieu où la capture aurait été amenée, sauf appel au tribunal de district du port le plus voisin. La loi du 18 brumaire an II, rentrant dans les vrais principes, transporta ce jugement, par voie d'administration, au conseil exécutif provisoire. L'art. 15 de la loi du 3 brumaire an IV sur l'administration des prises, le rendit aux tribunaux de commerce, sans réserver l'appel de leurs décisions. Cet appel dut être porté aux tribunaux de département, en vertu de l'art. 1er de la loi du 8 floréal an IV. Enfin, la loi du 4 prairial an VI abrégea les délais de l'appel et du pourvoi en cassation, en matière de prises maritimes. Ainsi, durant toute cette période, sauf le très-court intervalle régi par la loi du 18 brumaire an II, c'était aux tribunaux judiciaires qu'avait été dévolu le jugement des prises, bien que, par sa nature, il fût étranger au caractère et au but de leur institution.

Par qui le furent-elles depuis la loi du 26 ventôse an VIII, et par qui le sont-elles aujourd'hui?

Les tribunaux judiciaires ne furent définitivement dessaisis des contestations relatives à la validité des prises que par la loi du 26 ventôse an VIII, qui ordonna que le gouvernement pourvoirait à ce que ces contestations fussent désormais autrement jugées. En conséquence, l'arrêté du 6 germinal an VIII créa, pour y statuer, un *conseil des prises* qui devait siéger à Paris, et être composé d'un conseiller d'État, président, et de huit autres membres. Un commissaire du gouvernement était établi près ce conseil, et devait donner dans chaque affaire ses conclusions par écrit. L'instruction se faisait sur simples mémoires respectivement communiqués, par la voie du secrétariat, aux parties ou à leurs défenseurs. L'appel des décisions du conseil des prises n'était pas expressément réservé. L'arrêté précité instituait, en outre, des commissions locales dont il fixait la composition et les attributions. L'arrêté du 2 prairial an XI promulgua un règlement général sur les armements en course. Celui du 7 ventôse an XII conféra aux avocats à la Cour de cassation le droit exclusif de postuler au conseil des prises.

Digitized by Google

L'art. 14 du décret du 11 juin 1806, comblant la lacune que nous avons signalée dans l'arrêté du 6 germinal an VIII, investit le conseil d'État de la connaissance des recours formés contre les décisions du conseil des prises. L'ordonnance du 22 juillet 1814 supprima le conseil des prises, dont l'existence était rendue inutile par l'état de paix, et celle du 23 août 1815, art. 1er, en réunit les attributions au conseil d'Etat. Au début de la guerre d'Orient le décret du 18 juillet 1854 avait institué un nouveau conseil des prises, formé sur le modèle de l'ancien, et qui fut à son tour supprimé, dès le retour de la paix, par le décret du 3 mai 1856. Mais il a été rétabli lors de la guerre d'Italie, par le décret du 9 mai 1859, et il n'a pas été supprimé, quoique cette guerre soit depuis longtemps finie. C'est donc le conseil des prises qui est appelé aujourd'hui à juger les affaires de prises maritimes, sauf appel au conseil d'Etat.

Quels sont les actes qui règlent aujourd'hui le jugement des prises maritimes?

779. La législation en vigueur, relativement au jugement des prises, comprend les trois arrêtés du 6 germinal an VIII, du 2 prairial an XI et du 7 ventôse an XII, ainsi que les deux ordonnances du 22 juillet 1814 et du 23 août 1815, avec les trois décrets du 18 juillet 1854, du 3 mai 1856 et du 9 mai 1859. De l'ensemble de ces actes il résulte que les autorités compétentes, en cette matière, sont les commissions locales, le conseil des prises et le conseil d'Etat.

Comment sont composées les commissions locales?

780. Les commissions locales sont diversement composées, suivant que la capture a été conduite dans un port du continent français, dans un port colonial ou dans un port étranger. Dans les ports du continent français, la commission se compose, en vertu de l'art. 9 de l'arrêté du 6 germinal an VIII : 1° de l'officier d'administration de la marine; 2° de l'officier chargé des fonctions d'inspecteur de la marine; 3° du commissaire de l'inscription maritime. Dans les ports coloniaux, la commission se compose, aux termes de l'art. 115 de l'arrêté du 2 plairial an XI : 1° du gouverneur colonial; 2° de l'officier d'administration de la marine; 3° de l'inspecteur de la marine; 4° du procureur général; 5° du commissaire de l'inscription maritime. Dans les ports étrangers, la commission se compose, d'après l'art. 23 de l'arrêté du 6 germinal an VIII : 1° du consul, vice-consul ou agent consulaire du gouvernement français; 2° de deux assesseurs, choisis, s'il est possible, parmi les résidents français.

Quel était le caractère de ces commissions avant l'ordonnance du 23 août 1815?

Le caractère que l'arrêté du 6 germinal an VIII conférait aux commissions locales n'était ni uniforme pour toutes, ni suffisamment précis pour aucune. Les art. 23, 24 et 25 ne semblaient reconnaître les commissions des ports étrangers que comme commissions d'instruction et d'exécution, mais non de jugement; tandis que les articles 9, 10, 11, 12, 19 et 20 paraissaient admettre en cette dernière qualité, dans certains cas et sous certaines conditions, les commissions des ports du continent français et celles des ports coloniaux.

Les commissions de ces deux classes étaient autorisées à juger s'il résultait de l'instruction préparatoire, faite par l'officier d'administration de la marine, que le bâtiment avait été pris sous pavillon ennemi ou qu'il était évidemment ennemi; et si, en outre, dans le délai de dix jours après cette instruction, il n'y avait point eu de réclamation dûment notifiée à l'officier d'administration. Même alors la décision de la commission n'avait force de jugement qu'autant qu'elle prononçait la validité de la prise, et qu'il n'y avait pas de réclamation notifiée à l'officier d'administration dans le délai de dix jours. Hors de ces cas et à défaut de ces conditions, les commissions continentales et coloniales n'étaient, comme celles des ports étrangers, que des conseils d'instruction ou d'exécution, et les pièces devaient être envoyées par l'officier d'administration au conseil des prises, qui seul statuait.

Quel est-il aujourd'hui?

Ces incohérences et ces incertitudes avaient été ramenées à l'uniformité et à la précision par la jurisprudence et l'usage, surtout depuis la promulgation de l'ordonnance du 23 août 1815. Depuis cette époque, les commissions locales de toutes classes étaient considérées, dans tous les cas, comme de simples commissions d'instruction; leurs décisions, pour ou contre la validité de la prise, n'avaient que force d'avis, et l'affaire devait toujours être soumise au conseil d'État. Cette jurisprudence a été confirmée par l'art. 11 du décret du 18 juillet 1854, qui a expressément abrogé les articles de l'arrêté du 6 germinal an VIII qui avaient donné lieu à la difficulté.

Comment est composé le conseil des prises?

781. Lorsqu'une prise maritime a été instruite par la commission locale compétente, elle est aujourd'hui portée devant le conseil des prises pour y être jugée. Ce conseil, aux termes du décret du 9 mai 1859, est composé : 1° d'un conseiller d'Etat, président; 2° de six membres, dont deux pris parmi les maîtres des requêtes du conseil d'Etat; 3° d'un commissaire du gouvernement, qui donne ses conclusions sur chaque affaire. Les membres du conseil des prises sont nommés, par décret impérial, sur la présentation des ministres des affaires étrangères et de la marine. Leurs fonctions sont gratuites. Un secrétaire greffier est attaché au conseil.

Comment les affaires sont-elles instruites devant lui?

Les séances du conseil des prises ne sont pas publiques. Le commissaire du gouvernement est, en cas d'absence ou d'empêchement, remplacé par un des membres du conseil. Les avocats au conseil d'Etat ont seuls le droit de signer les mémoires et requêtes qui sont présentés au conseil des prises.

Quelles sont les règles de ses décisions, et quel est le recours dont elles sont susceptibles?

Les décisions du conseil des prises ne peuvent être rendues que par cinq membres au moins. Elles ne sont exécutoires que huit jours après la communication officielle qui en est faite aux ministres des affaires étrangères et de la marine. Le conseil des prises ne statue qu'en premier ressort. Ses décisions peuvent être déférées

au conseil d'Etat, soit par le commissaire du gouvernement, soit par les parties intéressées. Le recours doit être exercé par le commissaire du gouvernement dans les trois mois de la décision, et par les parties intéressées dans les trois mois de la notification de cette décision. Ce recours n'a pas d'effet suspensif, si ce n'est pour la répartition définitive du produit des prises. Il est introduit et jugé, comme en matière mixte, et non comme en matière contentieuse.

Comment a lieu l'instruction devant le conseil d'Etat ?

782. Aux termes de l'art. 8 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, c'est la section de législation, de justice et des affaires étrangères qui est chargée de l'examen des affaires relatives aux prises maritimes. La question est nécessairement portée à l'assemblée générale, en vertu de l'art. 13 du même décret. A la différence de ce qui a lieu pour toutes autres matières mixtes, le ministère des avocats au conseil est obligatoire pour les affaires de prises maritimes, conformément à l'arrêté du 7 ventôse an XII.

§ 10.

Du recours dont sont susceptibles les décisions en matière mixte.

SOMMAIRE.

783. Objet du recours.
784. Son caractère.
785. Explication de l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806.

Dans quels cas peut-il y avoir recours contre les décisions prises en conseil d'Etat relativement aux matières mixtes, et spécialement comment est réglé le recours en matière de changement de noms ?

783. Les décrets rendus en matière mixte, après la délibération du conseil d'Etat, étant des actes souverains et d'ordre administratif, ne peuvent faire l'objet d'aucun recours proprement dit ; mais il arrive quelquefois que, par suite ou d'un examen insuffisant, ou du défaut de réclamation de la part des intéressés, ces décrets ont pour effet de léser ou méconnaître des droits privés. C'est ainsi qu'une concession de mines, une autorisation de compagnie d'assurance, auront pu être accordées au préjudice des droits résultant de concessions ou autorisations antérieures ; qu'un changement de nom aura pu être autorisé au préjudice des droits d'une tierce famille. Dans ces cas et autres semblables, il eût été bien rigoureux de fermer toute voie à la réparation d'une injustice. Le législateur ne l'a point voulu, et, indépendamment de la disposition générale que nous expliquerons sous le n° 785, il a pris soin, pour un des cas précités, celui concernant les changements de noms, de réserver et régler expressément les oppositions qui pourraient être formées. Aux termes des art. 6, 7 et 8 de la loi du 11 germinal an XI, le décret qui autorise un changement de nom n'a son exécution qu'après l'expiration d'une année à compter du jour de son insertion au *Bulletin des lois*. Pendant le cours de cette année, toute personne y

ayant droit est admise à présenter requête au gouvernement pour obtenir la révocation du décret autorisant le changement de nom, et cette révocation est prononcée par le gouvernement, s'il juge l'opposition fondée. S'il n'y a pas eu d'oppositions, ou si celles qui ont été faites n'ont point été admises, le décret autorisant le changement de nom aura son plein et entier effet à l'expiration de l'année. Ces dispositions, si précises, ne laissent aucun doute sur le droit d'opposition aux décrets qui autorisent les changements de noms; mais en le rendant incontestable, elles en limitent la durée. Dans les autres cas, uniquement régis par la disposition générale que nous allons bientôt analyser, l'exercice du droit d'agir en rectification n'est, au contraire, soumis à aucun délai fatal.

Quel est le caractère du recours?

784. Le recours dont nous venons d'indiquer l'objet n'a ni ne peut avoir le caractère contentieux, puisqu'il concerne des matières qui n'ont point ce caractère, et qu'il n'est fondé sur l'inobservation d'aucune formalité légalement prescrite. Sa nature est mixte, comme celle de la décision contre laquelle il est formé.

Quel est le vrai sens de l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806?

785. C'est ce recours qu'a en vue et qu'ouvre d'une manière générale l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806. Aux termes de cet article, lorsqu'une partie se croit lésée dans ses droits ou sa propriété par l'effet d'une décision du conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse, elle peut présenter une requête à l'empereur, pour, sur le rapport qui lui en est fait, être l'affaire envoyée, s'il y a lieu, soit à une section du conseil d'Etat, soit à une commission. Ainsi se trouve expliquée et justifiée cette disposition, qui n'a été le sujet de tant de controverses que parce qu'on a préféré la critiquer à lui chercher un sens rationnel et pratique.

SECTION III.

DES ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

786. Objet de ces attributions.
787. Caractère de la juridiction du conseil d'État.
788. Diverses manières dont elle s'exerce.
789. Juridiction de cassation.
790. Juridiction d'appel.
791. Juridiction de premier et dernier ressort.

En quoi consistent les attributions contentieuses du conseil d'Etat?

786. Les attributions contentieuses du conseil d'Etat comprennent toutes celles qui supposent l'exercice de la juridiction contentieuse proprement dite, toutes celles, par conséquent, qui mettent en présence et en lutte l'intérêt général et les droits privés. C'est par égard pour ces droits privés que la triple garantie de la publicité des

débats, de la défense orale et de l'intervention d'un ministère public, a été introduite devant le conseil d'Etat délibérant au contentieux. Nous n'essaierons pas d'énumérer les attributions contentieuses de ce grand corps, cette énumération résultant d'avance de tous les développements que nous avons déjà donnés dans la quatrième partie de cet ouvrage. Nous nous bornerons à caractériser, en général, la juridiction qui lui appartient, et à indiquer les diverses manières dont il l'exerce.

Quels sont les caractères essentiels de la juridiction du conseil d'Etat ?

787. Aux termes de l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852, le conseil d'Etat propose les décrets qui statuent sur le contentieux administratif. Cette disposition suffit pour caractériser complétement la juridiction du conseil d'Etat. Il en résulte : 1° qu'en matière contentieuse, comme en toute autre, il n'a qu'un droit de proposition et non de décision : ce qui le distingue profondément des conseils de préfecture, des conseils de révision, de la cour des comptes, et des autres tribunaux administratifs proprement dits, dont les délibérations sont exécutoires par elles-mêmes; 2° qu'il tient expressément de la loi de son institution le caractère de juridiction ordinaire du degré supérieur, pour le contentieux administratif; tandis que, au degré inférieur, l'absence d'un texte précis donne lieu, pour la détermination du tribunal ordinaire et de droit commun, aux vives controverses que nous avons rappelées sous le n° 364.

De combien de manières le conseil d'Etat exerce-t-il sa juridiction ?

788. Le conseil d'Etat n'exerce pas toujours de la même manière et au même titre la plénitude de juridiction dont il est investi en matière contentieuse administrative. Il est tantôt cour de cassation, tantôt cour d'appel, tantôt tribunal de premier et dernier ressort.

Il est cour de cassation, soit lorsqu'il règle la compétence, soit lorsque, ne connaissant pas du fond, il se borne à examiner la décision qui lui est déférée sous le point de vue du droit et des formes, et, en cas d'annulation, renvoie, pour statuer sur le fond, devant une autre autorité que celle dont l'arrêté a été cassé, ou même ne prononce aucun renvoi.

Il est cour d'appel lorsque, connaissant du fond, il confirme ou réforme les décisions qui lui sont déférées, après les avoir examinées, non-seulement sous le rapport du droit et des formes, mais aussi sous celui du bien ou mal jugé au fond.

Il est tribunal de premier et dernier ressort lorsqu'une contestation lui est directement soumise, sans avoir été préalablement portée devant une juridiction inférieure.

Dans quels cas prononce-t-il comme cour de cassation ?

789. Le conseil d'Etat prononce, comme cour de cassation :

1° Sur les recours dirigés, pour incompétence ou excès de pouvoir, contre toutes les décisions administratives, rendues en matière contentieuse;

2° Sur les questions de compétence qui s'élèvent entre les autorités administratives en matière contentieuse;

3° Sur les recours dirigés, pour violation des formes ou de la loi, contre les décisions administratives rendues en dernier ressort en matière contentieuse, lorsque le recours pour cette cause est formellement autorisé par la loi.

Reprenons brièvement chacun de ces cas.

Quand y a-t-il lieu à recours pour incompétence ou excès de pouvoir?

1° L'incompétence et l'excès de pouvoir donnent ouverture à recours au conseil d'Etat, contre toutes décisions administratives rendues en matière contentieuse, sans qu'il soit besoin que le recours pour l'une ou l'autre de ces deux causes ait été expressément réservé. La raison en est que la loi des 7-14 octobre 1790, combinée avec l'art. 16 de celle des 27 avril-25 mai 1791, déférait en principe ces sortes de recours au roi en conseil d'Etat ou des ministres, ces deux expressions étant alors synonymes. Depuis la création du conseil d'Etat, comme corps distinct de la réunion des ministres, le chef du gouvernement, en conseil d'Etat, s'est virtuellement trouvé investi de cette attribution qui, par conséquent, appartient aujourd'hui à l'empereur en conseil d'Etat. Tel est le fondement légal du droit absolu de recours au conseil d'Etat, pour incompétence ou excès de pouvoir. Ce droit est absolu en un double sens : d'abord, comme nous venons de le dire, en ce qu'il peut être exercé quoiqu'il n'ait pas été formellement réservé; ensuite, en ce qu'il est ouvert, non-seulement contre les décisions en dernier ressort, mais aussi contre des décisions passibles d'appel, et qu'on peut se dispenser de déférer à la juridiction immédiatement supérieure dès qu'il s'agit d'incompétence ou d'excès de pouvoir. Il y aura incompétence, si le tribunal administratif dont la décision est attaquée a empiété sur les droits d'un autre tribunal administratif. Il y aura excès de pouvoir, s'il a empiété sur les droits de l'autorité judiciaire. Dans le premier cas, le conseil d'Etat renverra la cause devant le tribunal compétent. Dans le second, il se bornera à casser et annuler la décision entachée d'excès de pouvoir, parce qu'il ne lui appartient pas de procéder à un règlement de juges en matière judiciaire.

Quand y a-t-il lieu à règlement de juges?

2° Le conseil d'Etat tient des mêmes textes que nous venons de citer le droit général de prononcer sur les questions de compétence qui peuvent s'élever entre les autorités administratives en matière contentieuse, c'est-à-dire de procéder, entre elles, aux règlements de juges ou à la décision des conflits de juridiction.

Quand y a-t-il lieu à recours en cassation pour violation des formes ou de la loi?

3° Le recours en cassation au conseil d'Etat, pour violation des formes ou de la loi, n'est ouvert que contre les décisions contentieuses en dernier ressort, et il ne l'est qu'autant que la loi l'a spécialement autorisé. C'est ce qui le distingue doublement de celui pour incompétence ou excès de pouvoir, qui est donné d'une manière générale contre toute décision contentieuse en premier ou en dernier ressort. Les seules décisions contentieuses en dernier res-

sort qui soient passibles de recours au conseil d'Etat, pour violation des formes ou de la loi, sont les arrêts de la cour des comptes, en vertu de l'art. 17 de la loi du 16 septembre 1807, et les décisions des jurys de révision de la garde nationale, en vertu de l'art. 30 de la loi du 13 juin 1851.

Dans quels cas le conseil d'Etat prononce-t-il comme cour d'appel ?

790. Le conseil d'Etat prononce comme cour d'appel sur les recours formés en *matière contentieuse* pour toute autre cause que l'incompétence ou l'excès de pouvoir :

1° Contre les arrêtés des conseils de préfecture;

2° Contre ceux des ministres;

3° Contre ceux des conseils privés des colonies;

4° Contre ceux des commissions des travaux publics;

5° Contre ceux des préfets, dans les cas où ils sont susceptibles de lui être directement déférés, conformément aux règles que nous avons exposées sous le n° 608;

6° Enfin et d'une manière générale, contre tous arrêtés non rendus en dernier ressort et pour lesquels la loi affranchit du recours au supérieur immédiat.

Dans tous les cas ci-dessus, le recours au conseil d'Etat, comme cour d'appel, n'est ouvert qu'à la condition de rigueur que la matière soit contentieuse. Il n'est donc pas donné contre toute espèce d'arrêtés des diverses autorités que nous avons mentionnées, mais seulement contre ceux qui présentent le caractère contentieux, en vertu des principes généraux qui font l'objet du n° 366.

Dans quels cas prononce-t-il comme tribunal de premier et dernier ressort?

791. Le conseil d'Etat prononce comme tribunal de premier et dernier ressort :

1° Sur les demandes en interprétation des décrets impériaux et de tous actes des gouvernements antérieurs, lorsque la demande est fondée sur un droit privé;

2° Sur les oppositions aux décrets impériaux et aux actes des gouvernements antérieurs, lorsque pareillement l'opposition est fondée sur un droit privé;

3° Sur les réclamations contre les actes de pure administration, lorsque ces actes n'ont pas été précédés, accompagnés ou suivis des formalités prescrites par les lois pour la protection des intérêts privés;

4° Sur les recours dirigés pour incompétence ou excès de pouvoir contre les décisions administratives non contentieuses;

5° Sur les infractions aux lois et règlements qui régissent la banque de France, et sur les contestations relatives à sa police et administration intérieure, aux termes de l'art. 21 de la loi du 22 avril 1806;

6° Sur les affaires concernant la liste civile, en vertu du décret du 12 juillet 1807.

Quelle est la portée, et quelles sont les limites du recours contentieux au conseil d'Etat contre des actes administratifs non contentieux ?

Les deux derniers cas ne présentent aucune difficulté. Quant aux quatre premiers, ils exigent quelques éclaircissements. Tous les quatre n'ont et ne peuvent avoir pour objet que des actes non contentieux, au moins par leur forme. En effet, si c'est par voie contentieuse que l'acte a été rendu, il a la force et l'autorité d'un véritable jugement. Il ne peut être attaqué que par les voies de recours précédemment exposées pour les juridictions inférieures, s'il émane de quelqu'une de ces juridictions, ou par celles que nous indiquerons dans le chapitre V de ce titre pour le conseil d'Etat, si c'est le conseil d'Etat qui l'a émis. Mais on peut supposer qu'un acte purement administratif lèse ou paraisse léser des droits privés ; les réclamations élevées au nom de ces droits font la matière des quatre cas dont nous parlons. L'incompétence et l'excès de pouvoir rendent toute question contentieuse, par l'absence de droit que ces griefs supposent de la part de l'administration, et suffisent par conséquent pour autoriser le recours contentieux au conseil d'Etat : tel est l'objet du quatrième cas. L'inobservation des formes légalement prescrites ne suffira pas toujours pour permettre ce recours, parce qu'elle n'implique pas nécessairement toute absence de droit de la part de l'administration ; mais elle y donnera ouverture lorsque les formes et conditions omises avaient pour but de protéger des intérêts privés que ce défaut de garantie change en droits méconnus : tel est l'objet du troisième cas, qui comprend notamment les décisions prises sans l'avis des conseils électifs, lorsque cet avis était exigé par la loi. Un acte du pouvoir central méconnaît ou semble méconnaître un droit privé ; le recours contentieux au conseil d'Etat est ouvert contre cet acte, soit pour en obtenir l'interprétation, soit pour en poursuivre la rétractation ; tel est l'objet des deux premiers cas. Remarquons, en finissant, que si l'acte du pouvoir central avait été rendu en conseil d'Etat, il pourrait bien donner lieu à recours contentieux en interprétation de la part des parties elles-mêmes ; mais le recours en rectification, de la part des tiers qui ne se plaindraient pas d'inobservation des formalités prescrites, ne saurait être autorisé au contentieux. La seule voie ouverte dans ce cas aux tiers qui se prétendraient lésés dans leurs droits ou leur propriété serait celle réglée par l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806, et que nous avons expliquée sous les n°s 783, 784 et 785.

CHAPITRE IV.

DE LA FORME DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE NON CONTENTIEUSE.

SOMMAIRE.

792. Objet de ce chapitre.
793. Sa division.

792. Relativement à leur forme, les délibérations du conseil d'Etat ne se divisent qu'en deux classes : celles en matière non contentieuse et celles au contentieux. Les premières, qui font l'objet de ce chapitre, s'appliquent à la fois aux attributions purement administratives et aux attributions mixtes. L'instruction contradictoire, qu'exige l'exercice des attributions mixtes, n'empêche pas que la composition des assemblées et les règles des délibérations ne soient exactement les mêmes que pour les attributions administratives.

Comment se divisent les délibérations du conseil d'Etat relativement à leur forme?

793. La forme des délibérations en matière non contentieuse devant être séparément examinée en assemblée de section et en assemblée générale, nous consacrerons une division distincte à chacun de ces deux ordres d'assemblée.

De combien de manières délibère le conseil d'Etat en matière non contentieuse ?

SECTION PREMIÈRE.

DES ASSEMBLÉES DE SECTION.

SOMMAIRE.

794. Composition de chaque section.
795. Ses attributions.
796. Ses délibérations.
797. Sections réunies.
798. Forme du décret.

794. Chacune des cinq sections administratives est composée d'un certain nombre de conseillers d'Etat, de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Ce nombre, qui peut être librement changé par le pouvoir exécutif, est aujourd'hui fixé par le décret du 28 janvier 1852. Un secrétaire est attaché à chaque section. Elle est présidée par son président spécial, ou par le président du conseil d'Etat, si celui-ci le juge convenable, conformément à ce que nous avons dit n°s 728 et 729. En l'absence de l'un ou de l'autre, la présidence appartient au plus ancien, ou, à défaut d'ancienneté, au plus âgé des conseillers d'Etat presents, en vertu de l'art. 6 du décret réglementaire du 30 janvier 1852.

Comment est composée chacune des sections administratives?

Digitized by Google

Quelles sont les attributions générales de chaque section ?

795. Aux termes de l'art. 7 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, chaque section administrative est chargée de l'examen des affaires afférentes à celui ou à ceux des départements ministériels auxquels elle correspond. Elle est également chargée, sur le renvoi de l'empereur, de rédiger les projets de loi qui se rapportent aux matières rentrant dans les attributions de ce département ou de ces départements.

Quelles sont les attributions spéciales de la section de législation et de celle des finances ?

Telle est la mission générale de chacune des sections administratives; mais deux d'entre elles ont, en outre, certaines fonctions spéciales. Ces fonctions spéciales, en vertu des art. 7 et 8 du décret précité, consistent, pour la section de législation, de justice et des affaires étrangères : 1° dans la réunion qui peut toujours en être ordonnée par le président du conseil d'Etat à telle autre section spécialement chargée de la préparation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique; 2° dans l'examen des affaires relatives, soit à l'autorisation des poursuites intentées contre les agents du gouvernement, soit aux recours pour abus, soit aux prises maritimes. En vertu de l'art. 9 du même décret, elles consistent, pour la section des finances : 1° dans la révision de toutes les liquidations de pensions, quel que soit le département ministériel auquel elles se réfèrent; 2° dans la préparation des projets de règlements relatifs aux caisses de retraite de toutes les administrations publiques indistinctement, attribution qui a beaucoup perdu de son importance depuis la suppression de la plupart des caisses de retraite par l'art. 1er de la loi du 9 juin 1853.

796. Les règles des délibérations de chaque section administrative résultent des art. 1, 2, 3, 4 et 6 du décret réglementaire du 30 janvier 1852. En voici l'exposition méthodique :

Quelles sont les mesures préparatoires de la délibération dans chaque section ?

1° *Mesures préparatoires.* — Il est tenu dans chaque section deux rôles sur lesquels sont inscrites, d'après leur ordre de date, toutes les affaires, l'un pour les affaires urgentes, l'autre pour les affaires ordinaires. Le président de la section désigne celles des affaires qui sont réputées urgentes, soit par leur nature, soit par les circonstances spéciales. Le président de la section nomme un rapporteur pour chaque affaire; néanmoins cette désignation peut être faite par le président du conseil d'État. La date de la distribution des affaires, avec l'indication de leur nature, est inscrite sur un registre particulier, qui reste à la disposition du président de la section pendant la séance. Les rapporteurs doivent présenter leurs rapports dans le délai le plus bref et dans l'ordre déterminé par le président de la section. Les affaires portées au rôle comme urgentes sont toujours à l'ordre du jour, et, si l'instruction est terminée, le rapport doit être prêt, au plus tard, à la deuxième séance qui suit l'envoi des pièces. Lorsqu'une affaire exige un supplément d'instruction, le rapporteur doit en entretenir la section au commencement de la

première séance qui suit la remise du dossier entre ses mains; après la décision de la section, il prépare la correspondance et remet son travail au secrétaire de la section chargé de le faire expédier. La correspondance avec les ministres est signée par le président de la section.

2° *Délibération.* — Aucune section ne peut délibérer si trois conseillers d'Etat au moins ne sont présents. Le secrétaire de chaque section tient note sur un registre spécial des affaires délibérées à chaque séance et de la décision prise par la section. Il y fait mention de tous les membres présents.

Quelles sont les règles de la délibération?

797. Deux ou plusieurs sections peuvent être réunies pour l'examen des affaires qui leur sont communes. Le président du conseil d'Etat a toujours la faculté de réunir la section de législation à toute autre section administrative, pour la préparation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, ainsi que nous l'avons dit n° 795.

Quand y a-t il lieu à réunion de deux ou plusieurs sections et quelles sont alors les règles de la délibération?

D'après l'art. 5 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, dans le cas de réunion de plusieurs sections, les lettres de convocation contiennent la nature des affaires qui doivent y être traitées. Le président du conseil d'Etat préside les diverses réunions de sections, en son absence, la réunion est présidée par le président de la section qu'il désigne.

A défaut d'un texte précis, et par argument de l'art. 6 du décret précité, nous pensons qu'aucune réunion de sections ne peut délibérer, si trois conseillers d'Etat au moins ne sont présents, pour chacune des sections réunies.

798. En principe, chaque section administrative ne fait que préparer le rapport qui doit être présenté en son nom à l'assemblée générale, qui seule prend la délibération définitive. Dans certains cas cependant, et conformément aux règles que nous exposerons sous le n° 800, l'affaire n'étant pas portée à l'assemblée générale, la délibération définitive appartient à la section ou aux sections réunies. Les décrets ainsi rendus après délibération d'une ou plusieurs sections indiquent les sections qui ont été entendues, aux termes de l'art. 14 du décret organique du 25 janvier 1852.

Quel est le résultat de la délibération soit de sections séparées, soit des sections réunies?

SECTION II.

DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

SOMMAIRE.

799. Composition de l'assemblée générale.
800. Ses attributions.
801. Ses délibérations.

802. Formes du décret.
803. Prérogatives individuelles des membres du conseil d'État.

Comment est composée l'assemblée générale du conseil d'État en matière non contentieuse?

799. D'après l'ensemble des textes que nous avons cités sous les nos 728 et 731, l'assemblée générale du conseil d'Etat, en matière non contentieuse, se compose :

1° Des princes français, s'ils ont obtenu l'agrément de l'empereur ;

2° Des ministres ;

3° Des conseillers d'Etat en service ordinaire ;

4° Des conseillers d'Etat en service ordinaire, hors sections ;

5° Des conseillers d'Etat en service extraordinaire, lorsqu'ils ont été convoqués par un ordre spécial de l'empereur ;

6° Des maîtres des requêtes en service ordinaire ;

7° Des auditeurs de première classe ;

8° Du secrétaire général.

Si l'empereur est présent, les auditeurs de première classe ne peuvent assister qu'en vertu d'une autorisation spéciale aux assemblées générales qu'il préside, aux termes de l'art. 12 du décret organique du 25 janvier 1852. En l'absence de l'empereur, d'après l'art. 11 du décret réglementaire du 30 du même mois, le président du conseil d'Etat dirige les débats et pose les questions à résoudre. A son défaut, l'assemblée générale est présidée par le président de section qui est délégué à cet effet par l'empereur et qui porte le titre de vice-président du conseil d'Etat.

Quelles sont les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale?

800. En principe, c'est à l'assemblée générale qu'appartient le droit de prendre la délibération définitive, sur les rapports qui lui sont faits au nom des diverses sections administratives; mais, pour éviter toute incertitude, l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852 détermine les affaires qui doivent, en effet, lui être soumises.

D'après cet article, il faut distinguer les affaires qui doivent *toujours* être portées à l'assemblée générale, et celles qui ne doivent y être portées *que dans certains cas*.

Doivent toujours être portés à l'assemblée générale : 1° les projets de loi, et les projets de règlements d'administration publique ; 2° les projets de décrets qui ont pour objet les matières les plus importantes, limitativement énumérées dans l'article précité, et dont nous avons signalé quelques-unes en traitant des attributions mixtes du conseil d'Etat. Pour celles dont nous n'avons pas parlé, nous nous bornerons à faire remarquer qu'il en est plusieurs dont le conseil d'Etat n'est plus appelé à connaître, et qui ont été attribuées aux préfets par le décret du 25 mars 1852 ; ce sont : 1° l'établissement, hors du cas d'expropriation, de ponts communaux sans péage ; 2° l'établissement de droits de voirie dans les communes de plus de vingt-cinq mille âmes ; 3° les tarifs des droits d'inhumation dans les com-

muues de plus de cinquante mille âmes. Aujourd'hui, l'autorisation du préfet suffit pour les ponts communaux sans péage. Elle suffit aussi quelle que soit la population de la commune, pour les droits de voirie et les tarifs des droits d'inhumation.

Quelles sont celles qui peuvent n'être soumises qu'à la section compétente?

Toutes affaires, autres que celles énoncées dans l'art. 13 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, peuvent être définitivement délibérées par la section compétente, à moins que, à raison des circonstances, elles ne doivent être portées à l'assemblée générale, ce qui arrive dans les cas suivants : 1° si le gouvernement demande que l'assemblée générale soit appelée à délibérer ; 2° si les présidents de section, d'office ou sur la demande de la section, croient devoir renvoyer à l'examen de ladite assemblée; 3° si, après examen par une section, le renvoi à l'assemblée générale est ordonné par l'empereur.

801. Les règles des délibérations de l'assemblée générale du conseil d'Etat, en matière non contentieuse, résultent des art. 12 et 13 du décret organique du 22 janvier 1852, ainsi que des art. 11, 12, 14, 15 et 16 du décret réglementaire du 30 du même mois. En voici l'exposition méthodique :

Quelles sont les mesures préparatoires de la délibération en assemblée générale?

1° *Mesures préparatoires.* — Il est dressé par le secrétaire général, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle est divisé en deux parties, sous les noms de *grand ordre* et *petit ordre*. Il mentionne le nom du rapporteur, contient la notice de chaque affaire. Cette notice est rédigée par le rapporteur, communiquée au président de la section au nom de laquelle le rapport doit être fait, et transmise immédiatement au secrétaire général du conseil d'Etat par le secrétaire de la section. Le rôle du grand ordre comprend : 1° les projets de lois, et de règlements d'administration publique ; 2° les affaires dont la désignation résulte du rapprochement de l'art. 15 du décret réglementaire du 30 janvier 1852 avec l'art. 13 du même décret; 3° les affaires qui, après examen fait par une section, sont renvoyées à l'assemblée générale par ordre de l'empereur; 4° les affaires dont le président de la section ou le gouvernement demande l'inscription sur le rôle du grand ordre, en demandant leur renvoi à l'assemblée générale. Le rôle du petit ordre comprend toutes les autres affaires portées à l'assemblée générale, sauf que les affaires qui, par leur nature, appartiendraient au petit ordre, peuvent, sur la demande du président d'une section, être portées au grand ordre. Le rôle du grand ordre est imprimé et adressé aux conseillers d'Etat, aux maîtres des requêtes et aux auditeurs, deux jours au moins avant la séance. Sont imprimés et distribués en même temps que le rôle du grand ordre, s'ils n'ont pu l'être antérieurement, les projets de lois et de règlements d'administration publique rédigés par les sections, les amendements et avis proposés par les sections, enfin

les documents à l'appui desdits projets dont l'impression aura été jugée nécessaire par les sections. Les documents non imprimés sont déposés au secrétariat général du conseil d'Etat, le jour où a lieu la distribution du rôle et des impressions. Ils y sont tenus à la disposition des membres du conseil. Il n'est dérogé aux règles qui précèdent que dans le cas d'urgence.

Quelles sont les règles de la délibération?

2° *Délibération.* — Le rapport est fait à l'assemblée générale par les conseillers d'Etat, pour les projets de loi et les affaires les plus importantes, et par les maîtres des requêtes pour les autres affaires. Le conseil d'Etat ne peut délibérer qu'au nombre de vingt membres ayant voix délibérative, non compris les ministres. Les délibérations sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Nul ne peut prendre la parole sans l'avoir obtenue. Les votes ont lieu par assis et levé ou par appel nominal. Le procès-verbal contient les noms des conseillers d'Etat présents. Les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes qui sont empêchés de se rendre à la séance doivent en prévenir d'avance le président du conseil d'Etat. En cas d'urgence, les rapporteurs empêchés doivent, de l'agrément du président de la section, remettre l'affaire dont ils sont chargés à un de leurs collègues.

Quel en est le résultat?

802. Aux termes de l'art. 14 du décret organique du 25 janvier 1852, les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale du conseil d'Etat mentionnent seuls *le conseil d'Etat entendu.* Ils se distinguent ainsi, soit des décrets rendus après délibération d'une ou de plusieurs sections, soit de ceux qui n'ont été précédés d'aucune intervention du conseil d'Etat.

Comment sont déférées les prérogatives individuelles attachées à la qualité de membre du conseil d'Etat?

803. Indépendamment des délibérations du corps dont ils font partie, il en est d'autres auxquelles les membres du conseil d'Etat doivent être appelés en certain nombre, aux termes des lois ou des règlements d'administration publique. Ces lois ou règlements prescrivaient quelquefois que la désignation se fît par voie d'élection ou de présentation. Toute disposition de ce genre est, aujourd'hui, expressément abrogée par le décret-loi du 3 février 1852. D'après ce décret, lorsqu'il y a lieu, en vertu d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, de désigner un ou plusieurs membres du conseil d'Etat, soit pour faire partie d'un comité ou d'une commission, soit pour prendre part à un titre quelconque, à l'exécution d'une loi, cette désignation est faite directement par un décret impérial.

Digitized by Google

CHAPITRE V.

DE LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE CONTENTIEUSE.

SOMMAIRE.

804. Objet de ce chapitre.
805. Sa division.

De combien de manières délibère le conseil d'Etat en matière contentieuse ?

804. Pour exposer complétement tout ce qui se rattache à la procédure devant le conseil d'Etat en matière contentieuse, il ne suffit pas d'analyser cette procédure elle-même; il faut, en outre, indiquer la composition et les règles des délibérations des corps devant lesquels elle s'accomplit. En effet, si, pour l'expédition des affaires contentieuses, comme pour celle des affaires administratives et mixtes, le conseil d'Etat délibère successivement en assemblée de section et en assemblée générale, aucune autre identité n'existe, ni quant au nombre des sections, ni quant à la composition des assemblées, ni quant à l'ordre et à la forme des délibérations. Tandis que cinq sections correspondent à l'assemblée générale en matière non contentieuse, une seule correspond à l'assemblée générale en matière contentieuse. Cette section est celle du contentieux, qui est soumise à des règles particulières, comme y est aussi soumis le conseil d'Etat délibérant au contentieux.

805. Ces observations nous tracent la division de ce chapitre. Nous traiterons successivement de la section du contentieux, du conseil d'Etat délibérant au contentieux, et de la procédure proprement dite.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA SECTION DU CONTENTIEUX.

SOMMAIRE.

806. Composition de cette section.
807. Ses attributions.
808. Ses délibérations.
809. Attributions de son président.
810. Forme du décret.

Pourquoi est-ce le décret organique et non le décret réglementaire qui a fixé la composition de la section du contentieux ?

806. Les matières contentieuses supposant toujours la présence de droits privés, il était important que la composition de la section du contentieux fût réglée par la loi elle-même, au moins dans ses éléments essentiels. C'est pour ce motif que le décret organique du 25 janvier 1852, à l'exemple de toutes les lois antérieures sur le

conseil d'Etat, a fixé le nombre des membres ayant voix délibérative dont devrait être composée la section du contentieux, tandis qu'il ne l'a fait pour aucune des sections administratives.

Comment est composée cette section?

Aux termes de l'art. 17 de ce décret, la section du contentieux est composée de six conseillers d'Etat, y compris le président, et du nombre de maîtres des requêtes et d'auditeurs déterminé par le règlement. Ce nombre est aujourd'hui, en vertu du décret du 28 janvier 1852, de sept pour les maîtres des requêtes, de cinq pour les auditeurs. Les règles de la présidence sont, pour la section du contentieux, les mêmes que pour les sections administratives, sauf qu'à la différence de celles-ci, elle ne peut jamais être présidée par le président du conseil d'Etat. Les maîtres des requêtes désignés par l'empereur pour remplir au contentieux administratif les fonctions de commissaires du gouvernement assistent aux délibérations de la section du contentieux, en vertu de l'art. 18 du décret organique du 25 janvier 1852. La section du contentieux a son secrétaire particulier, comme chacune des sections administratives.

Quelles sont ses attributions?

807. Aux termes de l'art. 17 du décret organique du 25 janvier 1852, la section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport de toutes les affaires contentieuses.

Quelles sont les règles de ses délibérations?

808. Les règles que nous avons exposées sous le n° 796 relativement aux mesures préparatoires de la délibération et à la délibération elle-même des sections administratives, sont communes à la section du contentieux, sauf une différence importante. Cette différence consiste en ce que, d'après l'art. 17 du décret organique, la section du contentieux ne peut délibérer qu'autant que quatre au moins de ses membres ayant voix délibérative sont présents; tandis qu'il suffit de la présence de trois conseillers d'Etat pour les sections administratives, en vertu de l'art. 6 du décret réglementaire. Comme on le voit, non-seulement le nombre est différent; mais il est fixé par la loi pour la section du contentieux, tandis qu'il l'est par un simple acte réglementaire pour les sections administratives.

Quelles sont les fonctions de son président?

809. Le président de la section du contentieux a certaines attributions particulières, qui sont la conséquence de la mission confiée à la section qu'il dirige. Aux termes de l'art. 1er du décret réglementaire du 30 janvier 1852, il distribue également les affaires entre les maîtres des requêtes qui remplissent les fonctions de ministère public. D'après l'art. 3 du même décret, c'est par lui que sont signés les actes d'instruction et les *soit communiqué* aux parties.

Quel est le résultat de ses délibérations, et dans quels cas sont-elles définitives?

810. En principe, la section du contentieux ne remplit, comme les sections administratives, qu'une mission préparatoire et d'instruction; mais, comme elles aussi, elle est chargée, dans certains cas, de prendre la délibération définitive. D'après l'art. 21 du dé-

cret organique, les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat ne sont portées en séance générale que si ce renvoi est demandé par un des conseillers d'Etat de la section ou par le commissaire du gouvernement, auquel elles sont préalablement communiquées et qui donne ses conclusions. Hors de ces deux cas, les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat sont définitivement délibérées par la section du contentieux. Aux termes de l'art. 21 du décret réglementaire, le décret qui intervient sur cette délibération mentionne que la section du contentieux a été entendue.

SECTION II.

DU CONSEIL D'ÉTAT DÉLIBÉRANT AU CONTENTIEUX.

SOMMAIRE.

811. Composition du conseil d'État délibérant au contentieux.
812. Ses attributions.
813. Ses séances.
814. Ses délibérations.
815. Forme du décret.
816. Observations générales.

811. D'après l'art. 19 du décret organique, l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux se compose : 1° des membres de la section du contentieux; 2° de dix conseillers d'Etat désignés par l'empereur et pris en nombre égal dans chacune des cinq sections administratives. Ils sont, tous les deux ans, renouvelés par moitié. Cette assemblée est présidée par le président de la section du contentieux. Elle peut l'être aussi par le président du conseil d'Etat, en vertu de l'art. 5 du décret précité. Les fonctions de secrétaire sont remplies près d'elle par le secrétaire de la section du contentieux, aux termes de l'art. 4 du décret réglementaire. Il résulte de ces dispositions que l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux est beaucoup moins générale que celle délibérant en matière non contentieuse. Aussi la loi réserve-t-elle exclusivement, pour cette dernière, la qualification d'assemblée générale, et se borne-t-elle à désigner la première sous les noms d'*assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux*, ou, plus brièvement, de *conseil d'Etat délibérant au contentieux*.

Comment est composé le conseil d'Etat délibérant au contentieux ?

812. En vertu de l'art. 21 du décret organique, doivent être portées à l'assemblée du conseil d'État délibérant au contentieux, toutes les affaires contentieuses pour lesquelles il y a eu constitution d'avocat, et, à défaut de constitution d'avocat, celles pour lesquelles ce renvoi est demandé par l'un des conseillers d'Etat de la section du contentieux ou par le commissaire du gouvernement.

Quelles sont les affaires qui doivent être portées au conseil d'Etat délibérant au contentieux ?

Digitized by Google

Quelles sont les règles concernant la tenue de ses séances?

813. Les règles concernant les séances du conseil d'Etat délibérant au contentieux résultent des art. 18, 19 et 20 du décret organique, des art. 17, 18, 19 et 20 du décret réglementaire. Nous les classerons dans l'ordre suivant, qui nous paraît le plus logique et le plus clair.

Le rapport des affaires est fait, au nom de la section du contentieux, en séance publique. Trois maîtres des requêtes sont désignés par l'empereur pour remplir au contentieux administratif les fonctions de commissaires du gouvernement. Le rapporteur peut être choisi, non-seulement parmi les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes, comme pour l'assemblée générale en matière non contentieuse, mais même parmi les auditeurs.

Le rôle de chaque séance publique du conseil d'Etat est proposé par le commissaire du gouvernement chargé de porter la parole à la séance; il est arrêté par le président. Ce rôle, imprimé et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est distribué quatre jours au moins avant la séance à tous les conseillers d'Etat de service au conseil délibérant au contentieux, ainsi qu'aux maîtres des requêtes et auditeurs de la section du contentieux. Il est également remis aux avocats dont les affaires doivent être appelées.

Les membres du conseil d'Etat doivent se rendre à la séance publique à l'heure indiquée par le rôle. Le secrétaire tient note des conseillers d'Etat présents.

Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit. Les questions posées par les rapports sont communiquées, sans déplacement, aux avocats des parties, quatre jours avant la séance.

Après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales. Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions dans chaque affaire. Sont applicables à la tenue des séances publiques du conseil d'Etat les dispositions des art. 88 et suivants du Code de procédure civile, sur la police des audiences. Le procès-verbal des séances mentionne l'accomplissement des règles que nous avons déjà exposées sur la composition de la section du contentieux et la présence du nombre de membres nécessaire pour la validité de ses délibérations, sur la présence du ministère public aux délibérations de la section du contentieux et sur son audition à la séance publique, sur la composition de l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux; sur la lecture publique du rapport et sur la faculté, pour les avocats des parties, de présenter des observations orales; enfin, sur la distinction des affaires qui doivent ou ne doivent pas être portées en séance publique. Le procès-verbal mentionne en outre l'accomplissement des règles qui font l'objet du numéro suivant et qui concernent les conditions de validité des délibérations du conseil d'Etat en matière contentieuse.

814. Aux termes de l'art. 23 du décret organique, le conseil d'Etat ne peut délibérer au contentieux, si onze membres au moins ayant voix délibérative ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. En vertu de l'art. 22, les membres du conseil d'Etat ne peuvent participer aux délibérations relatives aux recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de section administrative à laquelle ils ont pris part. D'après l'art. 24, la délibération n'est pas publique. Le projet de décret est transcrit sur le procès-verbal des délibérations, qui fait mention des noms des membres présents ayant délibéré. L'expédition du projet est signée par le président de la section du contentieux et remise par le président du conseil d'Etat à l'empereur. Le décret qui intervient est lu en séance publique.

Comment sont prises et constatées ses délibérations ?

815. Les décrets rendus après délibération du conseil d'Etat délibérant au contentieux portent : *le conseil d'Etat au contentieux entendu*. Ils sont contre-signés par le garde des sceaux, ministre de la justice. Si le décret n'est pas conforme au projet proposé par le conseil d'Etat, il est inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*. C'est là une disposition spéciale pour les affaires contentieuses : en matière administrative ou mixte, le décret qui intervient contrairement à la délibération du conseil d'Etat n'est soumis à aucune condition particulière.

Quel en est le résultat ?

Au commencement de chaque séance, le secrétaire lit les décrets délibérés dans les séances précédentes et approuvés par l'empereur. Il doit lire pareillement les décrets qui ne seraient pas conformes aux projets proposés par le conseil d'Etat. Les uns et les autres sont déposés au secrétariat général, où les avocats et les parties sont admis à en prendre communication sans déplacement. Les noms des conseillers d'Etat présents doivent être inscrits au bas du décret à la délibération duquel ils ont pris part.

Ces diverses dispositions résultent du rapprochement de l'art. 24 du décret organique avec les art. 18 et 21 du décret réglementaire.

816. L'ensemble des règles qui président aux délibérations du conseil d'Etat, en matière contentieuse, amène à conclure que toutes les garanties successivement introduites dans l'intérêt des droits privés, ont été soigneusement recueillies et confirmées par l'organisation actuelle. Elle conserve la publicité des séances, la défense orale et l'intervention du ministère public : triple réforme due aux ordonnances du 2 février et du 12 mars 1831, et que toutes les lois ultérieures avaient ratifiée. Elle maintient aussi, en cas de non conformité du décret au projet proposé par le conseil d'Etat, l'obligation de l'insérer au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*. Cette obligation a été imposée pour la première fois, par l'art. 24 de la loi du 19 juillet 1845, qui y ajoutait, il est vrai, les deux conditions addition-

Quelles sont les garanties des droits privés devant le conseil d'Etat délibérant au contentieux ?

nelles que le décret serait motivé, et qu'il serait précédé de l'avis du conseil des ministres. Ces deux conditions ne sont plus requises aujourd'hui. Remarquons, au surplus, qu'il est sans exemple que le pouvoir exécutif ait, en matière contentieuse, rendu une décision contraire à la délibération du conseil d'Etat. C'est uniquement pour l'honneur des principes, et en vue de circonstances exceptionnelles qui pourraient se présenter dans l'avenir, quoiqu'elles ne se soient pas rencontrées dans le passé, que la loi devait, comme elle l'a fait, réserver au gouvernement la faculté de rendre, même en matière contentieuse, des décisions contraires à l'avis du conseil d'Etat.

SECTION III.

DE LA PROCÉDURE.

SOMMAIRE.

817. Notions générales.
818. Instances introduites à la requête des parties.
819. Instances introduites sur le rapport d'un ministre.
820. Incidents
821. Décisions.
822. Voies de recours.
823. Dépens.
824. Officiers ministériels.

Quel est le règlement général de procédure devant le conseil d'Etat ?

817. Nous avons retracé, dans les deux divisions précédentes, ce qui, en matière contentieuse, est étranger au fait des parties ; ce qui, pour la garantie de leurs droits, est prescrit par la loi, soit de la part de la section du contentieux, soit de celle du conseil d'Etat. Il nous reste à exposer, dans cette troisième et dernière division, ce que les parties elles-mêmes ont à faire pour exercer utilement leurs droits. C'est là l'objet commun de tout règlement de procédure. Celui relatif aux affaires contentieuses portées au conseil d'Etat est écrit dans le décret du 22 juillet 1806. La procédure devant le conseil d'Etat, à la différence de celle à suivre devant les conseils de préfecture, se trouve ainsi fixée d'une manière précise et complète. Nous nous bornerons à résumer, en les expliquant par l'ordre auquel nous les soumettrons et en les dégageant de toute disposition peu usuelle, les règles essentielles qui résultent du décret précité.

818. Relativement aux instances introduites à la requête des parties, il y a lieu d'examiner successivement la forme du recours, le délai dans lequel il doit avoir lieu, l'effet qu'il produit et l'instruction dont il est suivi.

Quelle est la forme du recours au conseil d'Etat?

1° *Forme du recours.* — Le recours des parties au conseil d'Etat en matière contentieuse est, sauf les cas expressément exceptés,

tels que ceux relatifs aux contributions directes et à la police du roulage, formé par requête signée d'un avocat au conseil. Elle contient l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui doivent y être jointes. Les requêtes, avec toutes les productions qui y sont annexées, sont déposées au secrétariat général du conseil d'Etat; elles y sont inscrites sur un registre suivant leur ordre de dates, ainsi que la remise qui en est faite au rapporteur nommé par le président de la section du contentieux pour préparer l'instruction..

Dans quel délai doit-il avoir lieu?

2° *Délai du recours.* — Le recours au conseil contre la décision d'une autorité qui y ressortit, n'est pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été notifiée. Ce délai étant prescrit à peine de déchéance, il est très-important d'en fixer exactement la durée et de déterminer le genre de notification nécessaire pour le faire courir. En ce qui concerne la durée du délai, la jurisprudence est incertaine; on rencontre des décisions qui y ont compris le jour de la notification et celui de l'échéance, d'autres qui en ont déduit les deux jours extrêmes : nous pensons que cette dernière opinion doit être préférée, comme étant plus favorable aux droits des parties, et s'appuyant, en outre, sur l'art. 1033 du Code de procédure civile, dont la disposition en ce point semble pouvoir être étendue des matières judiciaires aux matières administratives. Le délai est uniformément de trois mois, quel que soit en France le domicile de la partie qui exerce le recours. Il est aussi de trois mois pour les habitants de la Corse et pour ceux de l'Algérie, aux termes de la loi du 11 juin 1859. Pour ceux ayant ailleurs leur domicile, le délai de trois mois sera augmenté de celui réglé par l'art. 73 du Code de procédure civile, c'est-à-dire de deux mois pour ceux demeurant dans l'île d'Elbe ou de Capraja, en Angleterre et dans les Etats limitrophes de la France; de quatre mois, pour ceux demeurant dans les autres Etats de l'Europe; de six mois, pour ceux demeurant hors d'Europe, en deçà du cap de Bonne-Espérance; d'un an, pour ceux demeurant au delà. Quant au genre de notification nécessaire pour faire courir le délai, la jurisprudence distingue. Conformément à ce que nous avons dit n° 581, elle exige une signification par huissier entre parties privées, ou d'une partie privée à l'administration, tandis que de l'administration aux parties privées, elle admet comme suffisante une notification par le ministère d'un agent administratif, et même par simple lettre. C'est ici le lieu de préciser cette distinction, en indiquant ce qu'il faut entendre par parties privées et par administration. La jurisprudence assimile sans hésitation aux parties privées sous le rapport dont il s'agit, les départements, les communes et les établissements publics. Elle n'est pas unanime pour y assimiler aussi l'Etat lui-même, lorsqu'il plaide pour son domaine ou son trésor. A notre avis, cette assimilation doit être

admise, parce qu'alors l'État ne représente directement que son intérêt privé de propriétaire, et non l'intérêt général dont il est la personnification. Suivant nous la notification par voie administrative ne suffit, pour faire courir le délai du recours au conseil d'État. qu'autant qu'elle a lieu à la requête de l'administratiou générale, n'agissant pas au nom du domaine ou du trésor. Le pourvoi n'est censé formé dans le délai prescrit, qu'autant que la requête a été effectivement déposée au secrétariat général du conseil avant l'expiration de ce délai. La déclaration qui peut la remplacer dans certains cas, notamment en matière de contributions directes, doit aussi, sous peine de déchéance, avoir été reçue au secrétariat du conseil avant que les trois mois soient écoulés, lors même qu'elle aurait été faite en temps utile au secrétariat de la préfecture. Toutefois, en matière de police du roulage, il résulte de l'art. 25 de la loi du 30 mai 1851 que le dépôt du mémoire, fait en temps utile au secrétariat de la préfecture ou à celui de la sous-préfecture, suffit pour empêcher la déchéance. Nous avons dit que le délai ne court contre l'administration qu'autant que la décision susceptible d'être attaquée lui a été signifiée par huissier. Par exception à cette règle, l'article précité de la loi du 30 mai 1851 porte qu'en matière de police du roulage, si le recours est formé au nom de l'administration, il doit l'être dans les trois mois *de la date de l'arrêté*. En ce cas par conséquent, le délai court contre l'administration du jour de la décision, indépendamment de toute notification.

A-t-il un effet suspensif?

3° *Effet du recours.* — En règle générale, le recours au conseil d'État n'a point d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné. Lorsque l'avis de la section du contentieux est d'accorder le sursis, il en est fait rapport au conseil d'État, qui prononce. Le motif pour lequel l'effet suspensif est refusé, en principe, au recours au conseil d'État, contrairement à ce qui a lieu pour l'appel en matière judiciaire, mais conformément à ce qui se pratique pour le pourvoi en cassation en matière civile, n'est autre que le caractère d'urgence toujours présumé pour l'exécution des arrêtés administratifs. Toutefois, indépendamment des circonstances où le sursis à l'exécution peut être accordé de la manière que nous venons d'indiquer, il est quelques cas très-rares où la loi elle-même déclare que le recours aura un effet suspensif. Tel est celui prévu par l'art. 54 de la loi du 22 juin 1833, sur les élections départementales. Aux termes de cet article, le recours au conseil d'État contre l'arrêté du conseil de préfecture est suspensif, lorsqu'il est exercé par le conseiller élu.

Comment se fait l'instruction?—Qu'est-ce que l'ordonnance de *soit communiqué?*

4° *Instruction.* — La requête, déposée en temps utile, est examinée par le rapporteur à qui elle a été remise. Sur son rapport, la section du contentieux en ordonne toujours la communication à la partie adverse. Telle est la pratique suivie depuis l'introduction

du débat oral et public en matière contentieuse, par l'effet des ordonnances de 1831. Auparavant, la communication n'était ordonnée qu'autant que le pourvoi paraissait fondé sur des motifs sérieux; et la requête, dans le cas contraire, pouvait être immédiatement rejetée, sans qu'aucune discussion contradictoire fût engagée. Ce système était incontestablement celui qu'avait en vue le décret du 22 juillet 1806, et, si l'on s'en est écarté depuis 1831, c'est parce qu'on a voulu éviter de jamais fermer la voie au débat oral et public qui venait d'être institué. L'ordonnance de *soit communiqué* est signée par le président de la section du contentieux. Le demandeur doit, sous peine de déchéance, signifier cette ordonnance dans des délais égaux à ceux prescrits pour l'exercice du recours, et qui courent du jour où elle a été rendue. Lorsque les parties intéressées ont reçu la signification du *soit communiqué* et la communication qui en fait l'objet, elles sont tenues de répondre et de fournir leurs défenses dans les délais suivants : dans quinze jours, si leur demeure est à Paris ou n'en est pas éloignée de plus de cinq myriamètres; dans le mois, si elles demeurent à une distance plus éloignée dans le ressort de la cour d'appel de Paris, ou dans l'un des ressorts des cours d'appel d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Metz, Dijon, et Bourges; dans deux mois, pour les ressorts des autres cours d'appel en France. A l'égard des colonies et des pays étrangers, les délais sont réglés, ainsi qu'il appartient, par l'ordonnance de *soit communiqué*. Ces délais commencent à courir du jour de la signification de la requête à personne ou domicile par le ministère d'un huissier. Dans les matières provisoires ou urgentes, les délais peuvent être abrégés par le président de la section du contentieux. La signature de l'avocat au pied de la requête, soit en demande, soit en défense, vaut constitution et élection de domicile chez lui. Le demandeur peut, dans la quinzaine après les défenses fournies, donner une seconde requête, le défendeur répondre dans la quinzaine suivante. Il ne peut y avoir plus de deux requêtes de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Lorsque le jugement est poursuivi contre plusieurs parties, dont les unes auraient fourni leurs défenses et les autres seraient en défaut de les fournir, il est statué à l'égard de toutes par la même décision, sans qu'il soit nécessaire, comme en matière judiciaire, de rendre préalablement un jugement *de défaut, profit-joint*, et d'ordonner la réassignation des parties défaillantes. Les avocats des parties peuvent prendre communication des productions de l'instance au secrétariat, sans frais. Les pièces ne peuvent en être déplacées, si ce n'est qu'il y en ait minute ou que la partie y consente. Dans aucun cas, les délais pour fournir ou signifier les requêtes ne sont prolongés par l'effet des communications. Si, d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner que des faits ou des écritures soient vérifiés, ou qu'une partie soit interrogée, le président de

la section du contentieux désigne un maître des requêtes ou commet sur les lieux; il règle la forme dans laquelle il doit être procédé à ces actes d'instruction. Dans tous les cas où les délais ne sont pas fixés par le règlement, ils sont déterminés par ordonnance du président de la section du contentieux.

Quelles sont les règles spéciales aux instances introduites sur le rapport d'un ministre ?

819. Lorsque l'instance est introduite sur le rapport d'un ministre, elle doit l'être aussi dans le délai de trois mois, conformément à ce que nous avons dit sous le numéro précédent; mais il n'intervient point d'ordonnance de *soit communiqué*, et le rapport du ministre n'est pas communiqué à la partie intéressée. Il lui est seulement donné, dans la forme administrative ordinaire, avis de la remise faite au président de la section du contentieux des mémoires et pièces fournis par les agents du gouvernement, afin qu'elle puisse prendre communication dans la forme prescrite et fournir ses réponses dans le délai du règlement.

Il n'intervient pas non plus l'ordonnance de *soit communiqué*, lorsque, dans les affaires où le gouvernement a des intérêts opposés à ceux d'une partie, l'instance est introduite à la requête de cette partie. Le dépôt qui est fait au secrétariat du conseil de la requête et des pièces vaut notification aux agents du gouvernement; il en est de même pour la suite de l'instruction.

Quels sont les divers incidents de procédure, et comment sont-ils réglés ?

820. Sous le nom d'incidents qui peuvent survenir pendant l'instruction d'une affaire, le décret du 22 juillet 1806 comprend : 1° les demandes incidentes; 2° l'inscription de faux; 3° l'intervention; 4° les reprises d'instance et constitution de nouvel avocat; 5° le désaveu. Chacun de ces incidents fait l'objet de règles claires et précises, pour l'intelligence desquelles la lecture du décret suffit. Observons seulement que toute cette matière est dominée par ces deux principes essentiels : 1° que le conseil d'Etat est absolument incompétent pour connaître des questions d'Etat et de celles de faux; 2° que, dans tous les cas où il doit renvoyer le jugement d'un incident à une autre juridiction, il a la faculté ou de surseoir à la décision de l'instance principale jusqu'après le jugement de l'incident par le tribunal compétent, ou de prononcer la décision définitive si elle ne dépend pas de ce jugement.

Comment sont rédigées et exécutées les décisions ?

821. Les décisions du conseil contiennent les noms et qualités des parties, leurs conclusions et le vu des pièces principales. Elles ne sont mises à exécution contre une partie qu'après avoir été préalablement signifiées à l'avocat au conseil, qui aura occupé pour elle. Elles sont exécutoires par toutes les voies de droit.

Comment se divisent-elles ?

Elles se divisent, comme les décisions judiciaires, en contradictoires et par défaut, en définitives et interlocutoires, préparatoires ou provisoires.

822. Trois voies de recours sont ouvertes, suivant les cas, contre les décisions du conseil d'Etat : l'opposition, la révision, la tierce-opposition.

Quelles sont les voies de recours ?

1° *Opposition.* — Les décisions du conseil d'Etat rendues par défaut sont susceptibles d'opposition. Cette opposition, à la différence de ce qui a lieu devant les conseils de préfecture et autres juridictions inférieures, comme nous l'avons vu n°s 582, 600, 602, 608 et 616, n'a point d'effet suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné. Elle doit être formée dans le délai de trois mois, à compter du jour où la décision par défaut aura été notifiée ; après ce délai, l'opposition n'est plus recevable. Si la section du contentieux est d'avis que l'opposition doive être reçue, elle fait son rapport au conseil, qui remet, s'il y a lieu, les parties dans le même état où elles étaient auparavant. La décision qui aura admis l'opposition est signifiée, dans la huitaine à compter du jour de cette décision, à l'avocat de l'autre partie. Par application de ce que nous avons dit, n° 818, sur l'absence du *défaut, profit-joint*, devant le conseil d'Etat, l'opposition d'une partie défaillante à une décision rendue contradictoirement avec une autre partie ayant le même intérêt, n'est pas recevable, bien que cette décision ait dû être rendue sans nouvelle signification à la partie défaillante.

Quel est l'effet de l'opposition, et dans quel délai doit-elle être formée ?

2° *Révision.* — Le recours en révision, assez analogue par sa nature et son objet à la requête civile de la procédure judiciaire, s'applique aux décisions contradictoires, en vertu du texte exprès de l'art. 32 du décret du 22 juillet 1806, et ne s'applique qu'à elles, sans pouvoir être étendu, comme la requête civile de la procédure judiciaire, aux décisions par défaut qui ne seraient plus susceptibles d'opposition. L'article précité n'autorisait ce recours qu'en deux cas : si la décision avait été rendue sur pièces fausses ; si la partie avait été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire. A ces deux cas, il faut en ajouter un troisième, en vertu de l'art. 20 du décret réglementaire du 30 janvier 1852, qui n'a fait que reproduire une disposition émise pour la première fois dans l'art. 34 de l'ordonnance du 18 septembre 1839 et répétée dans l'art. 25 de la loi du 19 juillet 1845, ainsi que dans l'art. 40 de celle du 3 mars 1849. Ce troisième cas est celui où n'auraient pas été observées les formalités protectrices d'une bonne justice, dont le procès-verbal doit mentionner l'accomplissement conformément à ce que nous avons dit n° 813. Le recours en révision doit être formé dans le délai de trois mois. Ce délai court du jour de la découverte du faux, en cas de pièces fausses ; du jour du recouvrement, en cas de pièces décisives retenues par l'adversaire ; du jour de la notification de la décision, en cas d'inobservation des formalités substantielles.

Contre quelles décisions, pour quelles causes et dans quel délai le recours en révision peut-il être formé ?

L'instruction se fait de la même manière que pour l'opposition aux décisions par défaut. Lorsque le recours en révision est admis

dans le cours de l'année où la décision attaquée a été rendue, la communication est faite soit au défendeur, soit au domicile de l'avocat qui a occupé pour lui, et qui est tenu d'occuper sur ce recours sans qu'il soit besoin d'un nouveau pouvoir. Si le recours n'a été admis qu'après l'année depuis la décision, la communication est faite aux parties à personne ou domicile, pour y fournir réponse dans le délai du règlement. Lorsqu'il a été statué sur un premier recours en révision contre une décision contradictoire, un second recours contre la même décision n'est plus recevable.

Quelles sont les règles de la tierce-opposition ?

3° *Tierce-opposition.* — Ceux qui veulent s'opposer à des décisions du conseil d'Etat rendues en matière contentieuse, et lors desquelles ni eux, ni ceux qu'ils représentent n'ont été appelés, ne peuvent former leur opposition que par requête en la forme ordinaire; et, sur le dépôt qui en est fait au secrétariat du conseil, il est procédé conformément aux dispositions du règlement. Aucun délai n'étant prescrit par le décret du 22 juillet 1806, pour l'exercice de la tierce-opposition, il s'ensuit que par application du droit commun, on pourra en user pendant trente ans, à compter du jour où on aura eu connaissance de la décision qu'on attaque par cette voie. La distinction établie relativement à l'avocat qui doit occuper sur le recours en révision, suivant que ce recours a été admis avant ou après l'expiration de l'année depuis la décision attaquée, s'applique entièrement à la tierce-opposition. La partie qui succombe dans sa tierce-opposition est condamnée à cent cinquante francs d'amende, sans préjudice des dommages-intérêts de la partie, s'il y a lieu. En matière judiciaire, l'amende encourue par celui dont la tierce-opposition est rejetée, n'est pas fixée d'une manière absolue; seulement, elle ne peut être moindre de cinquante francs, aux termes de l'art. 479 du Code de procédure civile.

Comment les dépens sont-ils liquidés et taxés ?

823. Le tarif des dépens pour la procédure devant le conseil d'Etat est réglé par l'ordonnance du 18 janvier 1826. Il n'est employé dans la liquidation des dépens aucuns frais de voyage, séjour ou retour des parties, ni aucuns frais de voyage d'huissier au-delà d'une journée. La liquidation et la taxe des dépens sont faites à la section du contentieux par un maître des requêtes, sauf révision par le président de la section. Le conseil d'Etat suit, pour la condamnation aux dépens ou leur compensation entre les parties, les règles générales établies au Code de procédure civile.

Quels sont les officiers ministériels institués près le conseil d'Etat ?

824. Deux ordres d'officiers ministériels sont institués près le conseil d'Etat, les avocats et les huissiers.

Quelle est la mission des avocats ?

Les avocats au conseil d'Etat sont en même temps avocats à la Cour de cassation. Ils cumulent la postulation et la plaidoirie devant l'une et l'autre de ces deux juridictions. Ils prêtent serment devant la Cour de cassation et entre les mains du ministre de la

justice. Comme avocats au conseil d'Etat, ils ont le droit exclusif de faire tous actes d'instruction et de procédure devant la section du contentieux, et toutes plaidoiries devant le conseil d'Etat, délibérant au contentieux. Les écritures des parties, signées par les avocats au conseil, sont sur papier timbré. Les pièces par elles produites ne sont, pour leur production au conseil d'Etat, sujettes à aucun droit d'enregistrement, à l'exception des exploits d'huissier, pour chacun desquels il est perçu un droit fixe d'un franc. L'impression d'aucun mémoire ne passe en taxe.

Les huissiers au conseil d'Etat ont le droit exclusif de faire les significations d'avocat à avocat, et celles aux parties ayant leur demeure à Paris. Quelle est celle des huissiers ?

TITRE V.

DES CONFLITS.

SOMMAIRE.

825. Définitions.
826. Division de ce titre.

825. On entend :

1° Par *conflit*, en général, toute lutte de compétence entre deux autorités; Qu'entend-on par conflit ?

2° Par *conflit d'attributions*, celui qui s'établit entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative; Par conflit d'attributions ?

3° Par *conflit de juridictions judiciaires*, celui qui s'engage entre deux tribunaux de l'ordre judiciaire; Par conflit de juridictions judiciaires ?

4° Par *conflit de juridictions administratives*, celui qui a lieu entre deux tribunaux de l'ordre administratif. Par conflit de juridictions administratives ?

Le conflit, quelles que soient les autorités entre lesquelles il s'élève, est appelé *positif*, lorsque les deux autorités se disputent la connaissance du litige ; *négatif*, lorsqu'elles s'accordent à la repousser. Dans ce dernier cas, il y a plutôt accord que lutte; mais accord qui suppose, dans la plupart des cas, une divergence fondamentale dans l'appréciation des faits et l'interprétation de la loi. C'est ce motif qui justifie le nom de conflit négatif, donné au concours de deux autorités pour refuser la connaissance d'un litige successivement déféré à l'une et à l'autre. Par conflit positif et par conflit négatif ?

826. Les conflits positifs ou négatifs de juridictions judiciaires sont du domaine de la procédure civile ou de celui de l'instruction criminelle, et, par conséquent, en dehors de notre sujet. Nous n'avons donc qu'à traiter successivement :

1° Des conflits positifs d'attributions;

2° Des conflits négatifs d'attributions;

3° Des conflits, positifs ou négatifs, de juridictions administratives.

CHAPITRE PREMIER.

DU CONFLIT POSITIF D'ATTRIBUTIONS.

SOMMAIRE.

827. Nature et caractère du conflit positif d'attributions.
828. Division de ce chapitre.

En quoi consiste le conflit positif d'attributions, quel est son but, et pourquoi l'autorité judiciaire n'a pas le droit de l'élever ?

827. *Le conflit positif d'attributions*, tel qu'il est organisé par les lois, consiste dans la revendication que fait l'autorité administrative, d'un litige porté devant la juridiction judiciaire. L'autorité judiciaire n'a pas le droit réciproque de revendiquer un litige porté devant la juridiction administrative. Ce droit ne lui avait été accordé que par la loi du 3 mars 1849, et encore d'une manière fort restreinte. Aux termes de l'art. 47 de cette loi, le ministre de la justice était autorisé à se pourvoir devant le tribunal spécial des conflits pour les affaires portées devant la section du contentieux, et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif, après que la section du contentieux aurait refusé de faire droit à la demande en revendication qui devait lui être préalablement soumise. Ainsi, c'était au ministre de la justice seul, à l'exclusion des premiers présidents et des procureurs généraux, qu'était conféré le droit de revendication, au nom de l'autorité judiciaire; et il ne pouvait être exercé que pour les affaires pendantes devant la section du contentieux, celles en cours d'instruction devant les juridictions inférieures, et notamment devant les conseils de préfecture, en demeurant tout à fait affranchies. Même dans ces limites, ce droit n'a pas survécu à la loi du 3 mars 1849, et aujourd'hui, comme avant cette loi, l'autorité judiciaire n'a aucun moyen légal de ramener à elle les différends qui seraient mal à propos soumis à la juridiction administrative. La raison pour laquelle la réciprocité n'existe pas, sous ce rapport, entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, c'est que la première est suffisamment protégée par l'inamovibilité de ses membres, et que son indépendance même deviendrait un danger pour le gouvernement, si elle était armée du pouvoir d'élever le conflit contre l'administration. Le conflit positif d'attributions est un moyen dont le but principal est bien moins d'assurer l'ordre légal des juridictions, que de garantir l'administration et ses actes contre toute immixtion de la part de l'autorité judiciaire. Ce caractère, que nous lui avons déjà assigné sous le n° 14, ressortira clairement de tous les développements qui doivent faire l'objet de ce chapitre.

828. Nous présenterons, dans trois sections distinctes : 1° l'exposé historique de la législation sur le conflit positif d'attributions; 2° les règles suivant lesquelles il doit être élevé; 3° celles concernant la manière dont il y est statué.

Digitized by Google

SECTION PREMIÈRE.

EXPOSÉ HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION.

SOMMAIRE.

829. Ancien régime.
830. Régime intermédiaire.
831. Régime de l'arrêté du 13 brumaire an X.
832. Régime de l'ordonnance du 12 décembre 1821.
833. Régime de l'ordonnance du 1er juin 1828.
834. Régime de la constitution de 1848.
835. Régime actuel.

Par qui étaient jugés les conflits positifs d'attributions avant 1789 ?

829. Antérieurement à 1789, la séparation entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative était beaucoup moins générale et absolue qu'elle ne l'a été depuis. Les parlements connaissaient d'un grand nombre de questions essentiellement étrangères à l'ordre judiciaire, et exerçaient une véritable suprématie en matière de juridiction. Il y avait cependant, en dehors de leur action, certains tribunaux administratifs, indépendants, tels que les chambres des comptes, les cours des aides, et autres semblables. Des conflits pouvaient donc même alors s'élever entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Ces conflits étaient portés devant le roi en son conseil, ou directement, ou par voie d'évocation, ou au moyen du recours en cassation.

Par qui le furent-ils sous l'empire des lois de 1790 ?

830. La loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 13, posa, de la manière la plus nette, le principe fondamental de la distinction et séparation entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives. Il restait à régler comment devraient être vidés les conflits d'attributions, qui pourraient s'élever entre les deux ordres de fonctionnaires. La loi des 7-14 octobre 1790, quoique rendue à l'occasion de faits particuliers, pourvut à cette lacune par voie de disposition générale et absolue. Par son n° 3, elle déféra le jugement des conflits d'attributions au roi en conseil des ministres; mais réserva, pour le cas où l'on prétendrait que les ministres auraient fait rendre une décision contraire aux lois, le droit d'en référer au Corps législatif.

Par qui le furent-ils sous le gouvernement de la Convention ?

Pendant la durée du gouvernement de la Convention, ce fut cette assemblée qui, sur la proposition de ses comités, connut souverainement des conflits, en annulant et cassant les décisions judiciaires qui lui paraissaient avoir méconnu le principe de séparation entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires. L'autorité de la chose jugée n'arrêtait point un corps politique qui s'était placé au-dessus de toutes les lois, et qui cumulait l'exercice de tous les pouvoirs.

Par qui le furent-ils en vertu de la loi du 21 fructidor an III ?

Dès le début d'une époque plus régulière, la loi du 21 fructidor an III chercha à concilier le respect dû aux décisions de la justice avec l'indépendance nécessaire à l'administration. Aux termes de l'art. 27 de cette loi, en cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il devait être *sursis* jusqu'à décision du ministre, confirmée par le Directoire exécutif qui en référait, s'il était besoin, au Corps législatif. Le Directoire exécutif était tenu, en ce cas, de prononcer dans le mois. Ainsi le cours de la justice était momentanément suspendu pour éviter d'avoir à enfreindre la décision qui aurait pu intervenir sans ce sursis forcé. Au fond, c'était le même système que celui qui résultait de la loi des 7-14 octobre 1790, sauf les modifications dues au changement des institutions. Le pouvoir exécutif décidait, sauf référé au Corps législatif. Toutefois, d'après la loi de l'an III, c'était lui-même qui était juge de l'utilité ou de la nécessité de ce référé; tandis que la loi de 1790 mettait ce moyen à la disposition des particuliers. La loi de l'an III était donc beaucoup plus conforme à l'esprit de gouvernement que celle de 1790.

Comment fut réglée la matière des conflits par l'arrêté du 13 brumaire an X ?

831. L'art. 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII, ayant déféré au conseil d'État le droit de prononcer, d'après le renvoi qui lui serait fait par les consuls, sur les conflits qui pourraient s'élever entre l'administration et les tribunaux, l'arrêté du 13 brumaire an X eut pour objet de régler l'exercice de ce droit. Aux termes de cet arrêté, aussitôt que les commissaires du gouvernement étaient informés qu'une question attribuée par la loi à l'autorité administrative avait été portée devant le tribunal où ils exerçaient leurs fonctions, ils étaient tenus d'en requérir le renvoi devant l'autorité compétente, et de faire insérer leurs réquisitions dans le jugement qui intervenait. Si le tribunal refusait le renvoi, ils en instruisaient sur-le-champ le préfet du département, auquel ils envoyaient en même temps copie desdites réquisitions, ainsi que des motifs sur lesquels elles étaient fondées. Le préfet, dans les vingt-quatre heures, devait élever le conflit et transmettre, sans aucun retard, copie de son arrêté au commissaire du gouvernement, par lequel il était notifié au tribunal, avec déclaration qu'aux termes de l'art. 27 de la loi du 21 fructidor an III, il devait être sursis à toutes procédures judiciaires, jusqu'à ce que le conseil d'État eût prononcé sur le conflit. Indépendamment de toute communication des commissaires du gouvernement près les tribunaux, les préfets étaient autorisés à élever le conflit entre les deux autorités, toutes les fois qu'ils étaient informés d'ailleurs qu'un tribunal était saisi d'une affaire qui, par sa nature, était de la compétence de l'administration; et dans ce cas, le commissaire du gouvernement était également tenu de faire la notification ci-dessus prescrite, quelle que pût être son opinion sur la compétence.

Quels étaient les défauts de l'arrêté du 13 brumaire an X, et comment ils furent successivement corrigés ?

L'arrêté du 13 brumaire an X est le premier qui ait émis un règlement général sur les formes suivant lesquelles le conflit devait être élevé. Plusieurs des règles, aujourd'hui en vigueur, s'y trouvaient déjà établies, notamment le droit exclusif du préfet, d'élever le conflit; mais il contenait deux dispositions vicieuses : 1° l'obligation, pour le ministère public, de requérir le renvoi, lors même qu'il eût été d'opinion contraire; 2° la faculté, pour le préfet, d'élever d'office le conflit sans déclinatoire préalable. Il ne déterminait d'ailleurs aucunement la manière dont le conflit devait être instruit et jugé au conseil d'État. Cette lacune fut comblée par l'avis du conseil d'État du 22 janvier 1813. En vertu de cet avis, les conflits d'attributions, comme rentrant dans le contentieux administratif, durent être renvoyés à la commission du contentieux, pour y être instruits conformément au règlement du 22 juillet 1806, avant d'être portés au conseil d'État. Depuis lors, les conflits d'attributions n'ont pas cessé d'être jugés au conseil d'Etat, comme affaires contentieuses; mais sous l'empire de l'ordonnance du 18 septembre 1839 et de la loi du 19 juillet 1845, l'instruction en fut confiée au comité de législation, au lieu du comité du contentieux. L'arrêté du 13 brumaire an X, par l'ensemble de ses dispositions, supposait évidemment que l'affaire, au sujet de laquelle serait élevé le conflit, était encore pendante en justice. Toutefois, il s'était rencontré des préfets qui avaient élevé le conflit après des jugements et arrêts passés en force de chose jugée. Ces arrêtés de conflits furent annulés, et un des décrets d'annulation, du 6 janvier 1814, en vue de lui donner un caractère plus général, fut même inséré au *Bulletin des lois*. Ce décret portait, dans ses considérants, que l'arrêté du 13 brumaire an X n'était pas applicable aux contestations terminées par des jugements ou arrêts qui auraient acquis l'autorité de la chose jugée.

Quels furent le caractère et l'objet de l'ordonnance du 12 décembre 1821 ?

832. L'ordonnance du 12 décembre 1821 n'eut pas pour objet de remplacer l'arrêté du 13 brumaire an X, mais de le compléter en autorisant l'intervention des parties privées par voie d'observations. En vertu de cette ordonnance, lorsque, conformément à l'arrêté du 13 brumaire an X, le préfet avait élevé le conflit, il transmettait, dans les trois jours, expédition de son arrêté au procureur du roi près le tribunal saisi de l'affaire, et au garde des sceaux ainsi qu'au ministre de l'intérieur. Dans les trois jours de la réception de l'arrêté de conflit, le procureur du roi informait par lettres les avoués des parties, ou les parties elles-mêmes lorsqu'il n'y avait pas d'avoués constitués, de l'existence du conflit, en les avertissant qu'elles pouvaient prendre communication de cet arrêté à la préfecture, et s'en faire délivrer sans frais expédition. Il faisait constater la remise de sa lettre par certificat de réception des avoués des parties, ou du maire de leur domicile. Dans la huitaine, le pro-

cureur du roi en rendait compte au garde des sceaux, et lui adressait le jugement intervenu, ou la citation s'il n'avait pas été rendu de jugement, et les certificats de réception de ses lettres d'avis aux parties. Les parties qui croyaient devoir présenter des observations sur le conflit, les adressaient, avec les pièces à l'appui, au secrétaire général du conseil d'État dans les délais fixés par le règlement du 22 juillet 1806 pour répondre à l'ordonnance de *soit communiqué*. Les observations étaient fournies par simple mémoire signé de la partie, ou d'un avocat au conseil; lorsque la partie signait seule, sa signature devait être légalisée par le maire de son domicile. Faute par les parties d'avoir, dans le délai fixé, remis leurs observations et les documents à l'appui, il était passé outre au jugement du conflit, sans qu'il y eût lieu à opposition ni à révision des ordonnances intervenues. Il n'était prononcé sur ces observations, quelque jugement qui intervînt, aucune condamnation de dépens.

En quoi l'ordonnance du 1er juin 1828 est-elle encore en vigueur ?

833. L'ordonnance du 1er juin 1828 forme le dernier état de la législation en ce qui concerne les formes de l'élévation du conflit. Elle a, sous ce rapport, précisé et amélioré les dispositions de l'arrêté de l'an X et de l'ordonnance de 1821. Quant à la fixation des délais prescrits au conseil d'État pour statuer sur le conflit, son texte a été modifié par des ordonnances ultérieures; mais ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans aucun développement, l'ordonnance de 1828 et celles qui la complètent devant faire l'objet des deux sections suivantes.

Comment était composé, et comment délibérait le tribunal des conflits créé par la constitution de 1848 ?

834. L'art. 89 de la constitution du 4 novembre 1848 posa en principe que les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire seraient jugés par un tribunal spécial de membres de la Cour de cassation et de conseillers d'Etat, désignés tous les trois ans, en nombre égal, par leurs corps respectifs, et que ce tribunal serait présidé par le ministre de la justice. Conformément à ce principe, l'art. 64 de la loi organique du conseil d'Etat, du 3 mars 1849, disposa que les conseillers d'Etat et les conseillers à la Cour de cassation qui devaient composer le tribunal des conflits seraient au nombre de quatre pour chacun de ces deux corps, et prescrivit qu'un règlement d'administration publique, qui serait converti en loi dans l'année de sa promulgation, déterminât les formes de procéder de ce tribunal. Tel fut, en effet, l'objet du règlement du 26 octobre 1849. Enfin, la loi du 4 février 1850, en confirmant ce règlement dans tout ce qu'elle n'y changeait pas virtuellement par l'effet de ses dispositions, compléta et régularisa l'organisation du tribunal des conflits. Aux termes de cette loi, le ministre de la justice, en cas d'empêchement, était remplacé dans la présidence du tribunal des conflits par le ministre chargé du département de l'instruction publique, lequel avait été choisi à cet effet, comme étant celui de tous dont la responsabilité devait se trou-

ver le moins fréquemment engagée dans les questions de ce genre. Les décisions du tribunal ne pouvaient être rendues qu'au nombre de neuf juges, pris également, à l'exception du ministre, dans les deux corps qui concouraient à sa formation. Si un membre du tribunal, autre que le ministre, était empêché, il était remplacé, selon le corps auquel il appartenait, soit par un conseiller d'Etat, soit par un membre de la Cour de cassation. A cet effet, chacun des deux corps élisait dans son sein deux suppléants. Ces suppléants étaient appelés à faire le service dans l'ordre de leur nomination. La durée de leurs fonctions était la même que celle des membres titulaires, et ils étaient nommés en même temps. Les décisions du tribunal des conflits ne pouvaient être rendues qu'après un rapport écrit fait par l'un des membres du tribunal et sur les conclusions du ministère public. Les fonctions de rapporteur étaient alternativement confiées à un conseiller d'Etat et à un membre de la Cour de cassation, sans que cet ordre pût être interverti. Les fonctions du ministère public étaient remplies par deux commissaires du gouvernement, choisis tous les ans par le président de la république, l'un parmi les maîtres des requêtes au conseil d'Etat, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation. Il était adjoint à chacun de ces commissaires un suppléant choisi de la même manière et pris dans les mêmes rangs, pour le remplacer en cas d'empêchement. Ces nominations devaient être faites, chaque année, avant l'époque fixée pour la reprise des travaux du tribunal. Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne pouvaient être remplies par deux membres pris dans le même corps.

Quels avaient été les motifs de cette création, et quels en ont été les résultats?

Cette création d'un tribunal spécial des conflits avait été motivée par le désir de mettre en présence, pour l'examen et la décision de questions où l'autorité administrative et l'autorité judiciaire étaient dissidentes, un certain nombre de représentants de chacune des deux autorités, sous la présidence d'un mandataire direct du gouvernement. On espérait que d'une discussion contradictoire et commune sortiraient la conciliation et l'accord. C'est dans cette pensée qu'avaient été combinées les dispositions que nous venons de retracer, et qui toutes tendaient à maintenir, pour la controverse, la plus complète égalité entre les deux opinions rivales, entre les membres du conseil d'Etat et ceux de la Cour de cassation. Cette institution n'a pas survécu à la constitution de 1848, mais elle a laissé des traces durables de son existence par l'examen de la plupart des questions qui partageaient depuis longtemps l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, et que l'autorité morale de ses décisions a beaucoup contribué à faire uniformément résoudre. C'est ainsi, notamment, que l'accord s'est établi entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative, sur la grande question de savoir si c'est aux conseils de préfecture ou aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de connaître des dommages permanents

par suite de l'exécution des travaux publics, résultat important que nous avons constaté sous le n° 434.

En créant un tribunal des conflits, la constitution de 1848 et les actes complémentaires que nous avons mentionnés n'avaient d'ailleurs abrogé ni l'ordonnance de 1828, ni celles qui en avaient modifié ou complété les dispositions. L'autorité qui devait statuer sur le conflit était changée ; les règles de l'élévation du conflit et les délais de la décision restaient les mêmes.

Par qui les conflits sont-ils aujourd'hui jugés ?

835. Sous l'empire de la constitution actuelle, le conseil d'Etat a recouvré, en matière de conflits d'attributions, la juridiction qui avait été transportée au tribunal des conflits. Aux termes de l'article 1er du décret organique du 25 janvier 1852, le conseil d'Etat propose les décrets qui statuent sur les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Cette fonction ne lui a été rendue que dans les limites et de la manière précédemment déterminées, en exécution des arrêtés ou ordonnances.

Dans quels cas le conseil d'Etat en est-il directement saisi ; dans quels cas ne l'est-il que sur recours ?

En conséquence, le conseil d'Etat ne connaît *directement* que des conflits élevés en France ou en Algérie, ces derniers ayant été ainsi déférés au tribunal des conflits par l'arrêté du 30 décembre 1848. Quant à ceux élevés dans les colonies, ils sont directement portés devant les conseils privés qui y statuent, sauf recours au conseil d'Etat, le recours en cette matière ayant un effet suspensif, contrairement à la règle générale. Telles sont les dispositions des art. 176 et 177 de l'ordonnance du 9 février 1827, pour la Martinique et la Guadeloupe ; des art. 160 et 161 de l'ordonnance du 21 août 1825, pour l'île de la Réunion. Ces dispositions n'ont pas été abrogées par le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui porte expressément que les lois, ordonnances, décrets et règlements en vigueur dans les colonies continuent à recevoir leur exécution, en tout ce qui ne lui est pas contraire.

Quels sont les actes qui règlent les formes et délais en matière de conflits ?

Les formes de l'élévation du conflit et les délais dans lesquels il doit y être statué n'ont été expressément réglés que pour les cas où le conseil d'Etat en est directement saisi. Ces formes et délais font l'objet de l'ordonnance du 1er juin 1828 et des ordonnances complémentaires, pour les conflits élevés en France ; de l'arrêté du 30 décembre 1848, pour ceux élevés en Algérie. Nous exposerons simultanément les règles des uns et des autres, parce que souvent elles se complètent ou s'expliquent mutuellement.

Digitized by Google

SECTION II.

DE L'ÉLÉVATION DU CONFLIT.

SOMMAIRE.

836. Définitions.
837. Juridictions contre lesquelles le conflit ne peut pas être élevé.
838. Causes pour lesquelles il ne peut pas être élevé.
839. Epoque de l'instance où cesse le droit de l'élever.
840. Autorité compétente pour l'élever.
841. Règles générales pour les formes prescrites.
842. Déclinatoire préalable.
843. Arrêté de conflit.
844. Sa communication au tribunal.
845. Sa transmission au conseil d'État.

836. *Elever le conflit*, c'est revendiquer pour l'autorité administrative la connaissance d'un litige porté devant un tribunal judiciaire. L'acte par lequel se fait cette revendication reçoit le nom d'*arrêté de conflit*.

Qu'entend-on par élever le conflit et par arrêté de conflit ?

837. Le conflit ne peut pas être élevé contre toutes les juridictions judiciaires indistinctement. Contre certaines d'entre elles, il est absolument interdit; contre d'autres, il n'est permis que dans quelques cas. Nous allons successivement indiquer les unes et les autres.

1° Le conflit ne peut *jamais* être élevé contre les juridictions qui statuent en matière criminelle, c'est-à-dire sur les crimes proprement dits. Telle est la disposition expresse de l'art. 1er, commun à l'ordonnance du 1er juin 1828 et à l'arrêté du 30 décembre 1848. Cette disposition se conçoit très-bien, en tant qu'elle s'applique au fond de l'affaire, l'autorité administrative étant radicalement incompétente pour prononcer des peines criminelles; mais il est plus difficile de la justifier, en tant qu'elle s'applique aux questions préjudicielles qui seraient soulevées devant une juridiction criminelle, et qui pourraient rentrer dans la compétence administrative. Cependant, même dans ce cas, le conflit est interdit en vertu du mot *jamais*, qui se trouve dans le texte précité, et qui acquiert une nouvelle force par son rapprochement de l'article suivant, où l'un des cas dans lesquels le conflit est autorisé contre les juridictions correctionnelles, est précisément celui d'une question préjudicielle. La raison qu'on peut donner de cette défense absolue d'élever le conflit contre les juridictions criminelles, c'est que la loi n'a pas voulu que le cours de la justice pût être suspendu par le fait de l'administration, dans les causes qui engagent l'honneur, la liberté et quelquefois la vie des justiciables.

Le conflit peut-il être élevé contre les juridictions criminelles ?

Peut-il l'être contre les juridictions correctionnelles ?

2° Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance du 1er juin 1828, le conflit ne peut être élevé contre les juridictions correctionnelles que dans les deux cas suivants : 1° lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, par exemple en matière de grande voirie et de police du roulage ; 2° lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépend d'une question préjudicielle dont la connaissance appartient à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative, par exemple, la question de savoir si les lieux fouillés pour l'exécution de travaux publics ont été *régulièrement indiqués*. Dans le second cas, le conflit ne peut être élevé que sur la question préjudicielle. L'art. 2 de l'arrêté de 1848 est entièrement conforme à celui de l'ordonnance de 1828, sauf qu'il assimile pour l'Algérie les dispositions des ordonnances ou arrêtés *qui y ont force de loi* aux dispositions législatives elles-mêmes. La même assimilation, avec la même condition, doit incontestablement être faite pour la France, et, résulte, en effet, de l'usage et de la jurisprudence.

Peut-il l'être contre la Cour de cassation?

3° Le conflit ne peut pas être élevé contre la Cour de cassation, comme le prouvent les textes que nous analyserons sous le n° 839.

Peut-il l'être contre les tribunaux de simple police, contre les juges de paix, contre les tribunaux de commerce ?

4° Nonobstant le silence gardé à leur égard, soit par l'ordonnance de 1828, soit par l'arrêté de 1848, le conflit ne peut être élevé ni contre les tribunaux de simple police, ni contre les juges de paix prononçant en matière civile, ni contre les tribunaux de commerce. Quoique l'élévation du conflit ne soit pas expressément prohibée par rapport à ces diverses juridictions, elle l'est virtuellement par suite de l'absence auprès d'elles des officiers du ministère public, sans l'intervention desquels elle ne peut avoir lieu, conformément à l'ordonnance et à l'arrêté précités. Il est bien vrai que les tribunaux de simple police ont un ministère public, dont les fonctions sont remplies par les commissaires de police ou par les officiers municipaux ; mais ce n'est pas le ministère public que mentionnent les deux actes dont il s'agit, celui exercé par les procureurs impériaux et les procureurs généraux.

Quelles sont les juridictions contre lesquelles le conflit peut être élevé ?

En résumé, les seules juridictions judiciaires contre lesquelles le conflit puisse être élevé sont : 1° les tribunaux d'arrondissement ; 2° les cours impériales. De plus, à chacun de ces degrés de juridiction, il ne pourra être élevé en matière correctionnelle que dans les deux cas ci-dessus énoncés, et sera absolument interdit, la matière étant criminelle, contre les cours impériales statuant sur les mises en accusation.

Le défaut d'autorisation administrative et l'inaccomplissement des formalités préalables aux instances judiciaires donnent-ils lieu au conflit ?

838. Pour qu'il y ait lieu au conflit, il faut que l'administration prétende avoir droit de connaître du différend porté devant le tribunal judiciaire. Si donc l'administration, sans contester la compétence de ce tribunal, relevait seulement l'omission de certaines formalités qui auraient dû être préalablement remplies devant elle,

elle ne saurait fonder sur ce motif la revendication de la cause. La loi le lui défend expressément. D'après l'art. 3, dont la disposition, sauf quelques différences de rédaction, est la même dans l'ordonnance et dans l'arrêté, ne donneront pas lieu au conflit : 1° le défaut d'autorisation, soit de la part du gouvernement, lorsqu'il s'agit de poursuites contre ses agents, soit de la part du conseil de préfecture, lorsqu'il s'agira de contestations judiciaires dans lesquelles son autorisation est requise; 2° le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration, préalablement aux poursuites judiciaires, contre l'Etat, les départements ou les communes.

Le conflit peut-il être élevé après un jugement en dernier ressort ou un arrêt définitif ?

839. Le décret du 6 janvier 1814 ne faisait cesser le droit d'élever le conflit que lorsque la contestation était terminée par un jugement ou arrêt passé en force de chose jugée. Il résultait de là que, même après un jugement en dernier ressort ou un arrêt définitif, le conflit pouvait encore être élevé tant que les délais de pourvoi en cassation n'étaient pas expirés, et qu'il pouvait l'être, soit sur les poursuites d'exécution, soit contre la Cour de cassation elle-même, si le jugement ou l'arrêt lui était déféré. La législation actuelle a proscrit une faculté dont l'exercice supposait si peu de respect pour les décisions de la justice. Aux termes de l'art. 4, identique dans l'ordonnance et dans l'arrêté, il ne peut être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs. La seule exception à cette règle générale s'applique au cas où, après le rejet du déclinatoire proposé par l'administration, le tribunal ou la cour aurait passé outre à la décision du fond, sans attendre l'expiration du délai accordé pour l'élévation du conflit. Dans ce cas, le jugement même en dernier ressort, ou l'arrêt intervenu, ne met pas obstacle à l'exercice du droit d'élever le conflit, l'illégalité commise par l'autorité judiciaire ne pouvant porter préjudice à l'administration.

Tant qu'il n'y a pas, soit jugement en dernier ressort ou acquiescé, soit arrêt définitif, le droit d'élever le conflit reste plein et entier. En conséquence, le conflit peut être élevé en cause d'appel, s'il ne l'a pas été en première instance ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits. Telle est, dans l'ordonnance comme dans l'arrêté, la disposition finale de l'article précité.

Par qui le conflit peut-il être élevé?

840. Il résulte de plusieurs textes, et notamment des art. 6, 8 et 9, communs à l'ordonnance et à l'arrêté, que le droit d'élever le conflit n'appartient qu'au préfet. On a eu surtout en vue, dans ces dispositions, les préfets de département; mais la jurisprudence admet que le préfet de police à Paris, et les préfets maritimes dans leurs arrondissements respectifs, peuvent aussi user du droit d'élever le conflit, chacun suivant les limites des attributions que comporte son titre. C'est sans doute à raison de cet état de la jurisprudence que l'arrêté de 1848 mentionne constamment le préfet, d'une

manière générale et abstraite, sans ajouter les mots *de département;* à la différence de l'ordonnance de 1828, qui fait cette addition dans un des articles précités, l'art. 8. Le préfet compétent pour élever le conflit est celui du département où est situé le tribunal saisi en première instance, lors même que la cause est en appel. Le préfet du département où siége la cour impériale n'a pas qualité à cet effet, au moins en règle générale, pour les affaires provenant des tribunaux qui appartiennent à un autre département. La jurisprudence du conseil d'Etat ne lui reconnaît le droit d'élever le conflit, dans ce cas, que pour les procès dont la cour d'appel se trouverait saisie, après cassation, par arrêt de renvoi de la cour suprême.

Les formes dans lesquelles le conflit doit être élevé sont-elles prescrites à peine de nullité ?

841. L'art. 5, dans l'ordonnance comme dans l'arrêté, porte que le conflit ne peut être élevé que dans les formes et de la manière expressément déterminées. On s'est demandé si cette disposition avait pour objet de prescrire, *à peine de nullité*, les formalités requises. La jurisprudence du conseil d'Etat a résolu cette question par une distinction fort sage : les formalités et conditions requises, de la part de l'administration, sont prescrites à peine de nullité; mais cette sanction rigoureuse n'est point encourue pour inobservation de celles requises de la part du ministère public, la négligence ou la faute de ce dernier ne pouvant retomber sur l'administration, qui a fait tout ce qu'elle devait faire.

Ces formes sont-elles les mêmes en matière correctionnelle ?

Les formes prescrites pour l'élévation du conflit sont les mêmes en toutes matières. Elles devront, par conséquent, être suivies dans les deux cas où le conflit peut être élevé en matière correctionnelle. Telle est la disposition expresse de l'art. 17, commun à l'ordonnance et à l'arrêté.

Qu'est-ce que le déclinatoire préalable ?

842. Lorsque le préfet compétent estime que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de première instance ou devant une cour d'appel est attribuée à l'autorité administrative par une disposition législative, ou par une disposition réglementaire ayant force de loi, il doit, s'il veut élever le conflit, adresser préalablement au procureur impérial ou au procureur général un mémoire dans lequel est rapportée la disposition qui attribue la connaissance du litige à l'autorité administrative. L'envoi de ce mémoire, ayant pour but de décliner la compétence du tribunal ou de la cour, est appelé *proposition du déclinatoire*. Ce déclinatoire préalable est de rigueur pour la validité de l'arrêté de conflit; mais on admet généralement que si le préfet était en cause, comme représentant l'administration, il pourrait, même en vue du conflit, le proposer par voie ordinaire, sans avoir besoin d'adresser un mémoire au ministère public.

Les règles concernant la nécessité et la forme du déclinatoire, telles que nous venons de les exposer, résultent du rapprochement

de l'art. 6 de l'ordonnance avec l'article correspondant de l'arrêté, leurs dispositions se complétant l'une par l'autre.

843. Relativement à l'arrêté de conflit, nous devons successivement examiner comment le préfet, après la proposition du déclinatoire, est mis en demeure d'élever le conflit, dans quel délai et suivant quelles formes il doit le faire, s'il le juge convenable.

Comment le préfet est-il mis en demeure d'élever le conflit ?

1° *Mise en demeure.* — Le procureur impérial ou général fait connaître dans tous les cas, au tribunal ou à la cour, la demande en renvoi formée par le préfet, et il requiert en effet le renvoi si la revendication lui paraît fondée. Ainsi la liberté de son jugement lui est réservée, à la différence de ce qui avait lieu d'après l'arrêté du 13 brumaire an X. Après que le tribunal ou la cour a statué sur le déclinatoire, le procureur impérial ou général adresse au préfet, dans les cinq jours qui suivent le jugement ou l'arrêt, copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement ou arrêt rendu sur la compétence. C'est cet envoi qui sert de mise en demeure au préfet, et fait courir le délai dans lequel il doit, sous peine de déchéance, prendre l'arrêté de conflit. Aussi la date en est-elle consignée sur un registre à ce destiné.

Dans quel délai doit-il l'élever ?

2° *Délai.* — Le délai dans lequel le préfet doit élever le conflit varie, suivant que le déclinatoire a été rejeté, ou admis par le tribunal ou la cour. Si le déclinatoire a été rejeté, le préfet a un délai de quinzaine à partir de l'envoi qui lui a été fait par le ministère public, pour prendre son arrêté et le faire déposer au greffe du tribunal ou de la cour, où il lui en est donné récépissé sans retard et sans frais. Si le déclinatoire a été admis, il faut distinguer si c'est en appel ou en première instance. Dans le cas où c'est une cour d'appel qui a rendu la décision, il ne saurait y avoir lieu au conflit, puisqu'il a été fait droit par décision souveraine à la revendication de l'administration. Dans le cas où le jugement est émané d'un tribunal de première instance, le résultat est le même tant qu'il n'y a pas appel; mais dès que l'appel est interjeté, son effet étant de tout remettre en question, le préfet doit avoir la faculté d'aviser. Le délai qui lui est alors accordé pour prendre son arrêté et le faire déposer au greffe de la cour est pareillement de quinzaine; mais il ne court que de la signification de l'acte d'appel. Le préfet, dans ce cas, n'est pas tenu préalablement à l'élévation du conflit, de renouveler le déclinatoire qu'il avait déjà proposé en première instance et qui y avait été admis.

Quelles sont les formes de l'arrêté de conflit ?

3° *Formes.* — Dans tous les cas, l'arrêté par lequel le préfet élève le conflit et revendique la cause doit viser le jugement ou l'arrêt intervenu et l'acte d'appel, s'il y a lieu. La disposition législative ou réglementaire, qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux, y est *textuellement* insérée. Les pièces visées dans

l'arrêté sont déposées, en même temps que l'arrêté lui-même, au greffe du tribunal ou de la cour.

En quoi la législation de l'Algérie diffère-t-elle de celle de la France relativement à l'arrêté de conflit?

Toutes ces règles sont écrites dans les art. 6, 7, 8, 9 et 10 de l'ordonnance de 1828. L'arrêté de 1848 contient les mêmes dispositions, sauf deux changements importants. 1° Tandis que l'ordonnance ne fixe pas de délai dans lequel le ministère public devra faire connaître au tribunal ou à la cour la demande en renvoi formée par le préfet, l'arrêté porte que cette communication aura lieu dans la quinzaine de la réception du mémoire ou immédiatement, si la cause est au rôle. 2° L'arrêté proroge à un mois, au lieu de quinze jours, le délai dans lequel le préfet peut élever le conflit. Sur ces deux points, la législation de l'Algérie diffère de celle applicable en France.

Par qui l'arrêté de conflit est-il communiqué au tribunal ou à la cour, et quel est l'effet de cette communication?

844. Si, dans le délai de quinzaine pour la France, d'un mois pour l'Algérie, l'arrêté n'a pas été déposé au greffe, le conflit ne peut plus être élevé devant la juridiction saisie de l'affaire. Si l'arrêté a été déposé en temps utile, le greffier le remet immédiatement au procureur impérial ou au procureur général, qui le communique au tribunal ou à la cour dans la chambre du conseil, et requiert que conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III il soit sursis à toute procédure judiciaire.

Telles sont les dispositions des art. 11 et 12 de l'ordonnance pour la France, des articles correspondants de l'arrêté pour l'Algérie. Il en résulte évidemment que le ministère public, auquel la pleine liberté de son jugement est laissée pour requérir le renvoi sur le déclinatoire du préfet, est rigoureusement tenu, quelle que soit son opinion sur la question de compétence, de requérir le sursis après la communication de l'arrêté de conflit déposé en temps utile. Il en résulte aussi, suivant nous, que si l'arrêté de conflit n'était déposé qu'après l'expiration du délai prescrit, le ministère public ne serait pas obligé de requérir le sursis, ni le tribunal ou la cour de le prononcer. Le refus de sursis, dans ce cas, ne constitue point de la part de l'ordre judiciaire une immixtion prohibée dans les actes d'administration; il n'est que la conséquence légale de la constatation du fait de retard. Mais, dès que l'arrêté est déposé en temps utile, le tribunal ou la cour ne peut arguer de sa prétendue irrégularité pour refuser le sursis. Ce serait, en effet, apprécier et juger un acte administratif, contrairement au grand principe de séparation absolue entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives.

Dans quel but l'arrêté de conflit est-il rétabli au greffe, et par qui s'en fait la transmission ultérieure au garde des sceaux?

845. Aux termes des art. 13 et 14 de l'ordonnance de 1828, après la communication faite au tribunal ou à la cour, l'arrêté du préfet et les pièces sont rétablis au greffe, où ils restent déposés pendant quinze jours. Le procureur impérial ou général en prévient de suite les parties ou leurs avoués, lesquels peuvent en prendre communication sans déplacement et remettre au parquet, dans le même dé-

lai de quinzaine, leurs observations sur la question de compétence, avec tous les documents à l'appui. Le procureur impérial ou général informe immédiatement le garde des sceaux de l'accomplissement desdites formalités et lui transmet en même temps l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes les pièces jointes. La date de l'envoi est consignée sur un registre à ce destiné. Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le garde des sceaux les transmet au secrétariat général du conseil d'Etat, et il en donne avis au magistrat qui les lui a transmises.

Quelles sont les pièces qui, dans l'envoi au garde des sceaux, doivent être jointes à l'arrêté de conflit ?

Les articles précités n'indiquaient point les pièces qui devaient être jointes, dans l'envoi au ministre de la justice, à l'arrêté du préfet, aux observations des parties et à celles du ministère public. Cette lacune a été comblée par l'art. 6 de l'ordonnance du 12 mars 1831, d'après lequel les pièces qui doivent être jointes sont la citation, les conclusions des parties, le déclinatoire proposé par le préfet et le jugement ou l'arrêt de compétence. Le même article ajoute que le ministre de la justice doit, en donnant avis de la réception au magistrat qui a fait l'envoi, lui adresser un récépissé énonciatif des pièces envoyées, lequel est déposé au greffe du tribunal ou de la cour.

En quoi la législation de l'Algérie diffère-t-elle de celle de la France relativement à la transmission au garde des sceaux ?

Les art. 13 et 14 de l'arrêté de 1848 reproduisent les dispositions des articles correspondants de l'ordonnance de 1828, en les complétant par celles de l'art. 6 de l'ordonnance du 12 mars 1831, sauf un changement et une condition additionnelle que nécessitaient la situation topographique de l'Algérie et le caractère particulier qu'y présente l'administration. Ces deux dispositions, spéciales pour l'Algérie, sont les suivantes : 1° le ministre de la justice n'est pas tenu d'adresser dans les vingt-quatre heures, mais seulement par le plus prochain courrier, le récépissé énonciatif des pièces que lui a envoyées le procureur impérial ou le procureur général ; 2° il doit, en outre, dans les vingt-quatre heures de la réception des pièces, en donner communication au ministre de la guerre, pour avoir ses observations. Dans quinze jours, pour tout délai, ces observations sont transmises au ministre de la justice, qui en fait le renvoi immédiatement au secrétariat général du conseil d'Etat.

SECTION III.

DU JUGEMENT DU CONFLIT.

SOMMAIRE.

846. Instruction
847. Décision.
848. Forme et effet du décret.
849. Délais.

Quelle est la section du conseil d'Etat chargée de l'instruction du conflit?

846. En vertu de l'art. 17 de l'ordonnance du 18 septembre 1839, c'était le comité de législation qui dirigeait l'instruction et préparait le rapport des conflits. Cette disposition n'avait pas été changée par la loi du 19 juillet 1845.

Aujourd'hui, d'après l'art. 17 du décret organique du 25 janvier 1852, c'est la section du contentieux qui est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Comment est prise la délibération en matière de conflits?

847. Le jugement des conflits d'attributions étant assimilé à celui des affaires contentieuses, il s'ensuit que les règles précédemment exposées sur la composition et les délibérations du conseil d'Etat délibérant au contentieux, ainsi que sur les cas dans lesquels l'affaire doit nécessairement lui être soumise, ou peut au contraire n'être pas portée devant lui et recevoir de la section une décision définitive, sont directement et complétement applicables en matière de conflits. Il nous suffit donc, à cet égard, de renvoyer aux n°s 811, 812, 813 et 814.

Quelles sont les pièces dont la production doit précéder la présentation du rapport?

Ce qu'il y a de spécial pour les conflits, et ce qu'il importe de constater, c'est que, aux termes de l'art. 6 de l'ordonnance du 12 mars 1831, comme de l'art. 14 de l'arrêté du 30 décembre 1848, le rapport sur les conflits ne peut être présenté qu'après la production des pièces ci-après énoncées, savoir : la citation, les conclusions des parties, le déclinatoire proposé par le préfet, le jugement ou l'arrêt de compétence et l'arrêté de conflit. Ces pièces sont celles qui, indépendamment des observations des parties, si elles en ont présenté, et de celles du ministère public, doivent être adressées au ministre de la justice, conformément à ce que nous avons dit n° 845.

Quelles sont les formes du décret qui statue sur le conflit et quels en sont les effets?

848. Le décret qui intervient sur la proposition du conseil d'Etat, en matière de conflit positif d'attributions, est entièrement régi, quant à sa forme, par les dispositions que nous avons retracées sous le n° 815, pour les décrets qui terminent les affaires contentieuses proprement dites. Son dispositif consiste à confirmer ou annuler l'arrêté de conflit pris par le préfet. Dans le premier cas, le tribu-

nal judiciaire est définitivement dessaisi de la cause; dans le second, le sursis cesse et l'instance reprend son cours.

Ce décret est-il susceptible de quelque recours ?

Le décret qui règle le conflit positif d'attributions n'est d'ailleurs susceptible d'être attaqué par aucune des voies de recours ouvertes contre ceux rendus en matière contentieuse proprement dite. C'est ce qui résulte, d'abord, du texte formel et non abrogé de l'art. 6 de l'ordonnance du 12 décembre 1821 ; ensuite, de l'impossibilité de concilier l'exercice d'un recours quelconque avec la brièveté des délais dans lesquels la question doit être définitivement et irrévocablement jugée.

Quels étaient les délais prescrits pour le jugement du conflit d'après l'ordonnance de 1828 ?

849. D'après l'art. 15 de l'ordonnance du 1er juin 1828, il devait être statué sur le conflit dans le délai de quarante jours à dater de l'envoi des pièces au ministère de la justice, envoi dont la date est constatée sur un registre à ce destiné, comme nous l'avons dit n° 845. Néanmoins, le délai de quarante jours pouvait être prorogé par le garde des sceaux sur l'avis du conseil d'Etat et la demande des parties; il ne pouvait en aucun cas excéder deux mois.

Quels sont-ils aujourd'hui ?

Ces dispositions ont été changées par l'art. 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831 sous un triple rapport : 1° Le point de départ du délai a été fixé, non plus à l'envoi, mais à la réception des pièces au ministère de la justice, réception constatée par le récépissé que doit en adresser le ministre dans les vingt-quatre heures. 2° Le délai de quarante jours, susceptible d'être prorogé jusqu'à deux mois, a été remplacé par un délai uniforme de deux mois. 3° Après l'expiration de ce délai de deux mois, un second délai d'un mois a été fixé pour notifier le décret rendu sur le conflit au tribunal saisi de l'affaire, ou à la cour impériale si le conflit a été élevé en appel.

Quels sont-ils pour l'Algérie ?

Les délais établis par l'ordonnance de 1831 ne sont applicables qu'en France. A l'égard des conflits élevés en Algérie, le délai pour la décision est de trois mois au lieu de deux mois, celui pour la notification est de quarante jours au lieu d'un mois, en vertu des articles 15 et 16 de l'arrêté du 30 décembre 1848.

Quel est le temps pendant lequel ils sont suspendus ?

Ces divers délais sont suspendus pendant la durée des vacances du conseil d'Etat, en vertu d'un article formel du décret impérial qui détermine, pour chaque année, le commencement et la fin de ces vacances. Elles sont habituellement fixées du 15 août au 15 octobre.

Quel est l'effet de l'inobservation de ces délais ?

Si les délais ci-dessus prescrits expirent sans qu'il ait été statué sur le conflit ou sans que la notification prescrite ait eu lieu, l'arrêté de conflit est considéré comme non avenu, et l'instance peut être reprise devant le tribunal ou la cour qui en était saisi. Cette double conséquence résulte du rapprochement de l'art. 16 de l'ordonnance de 1828 avec l'art. 7 de celle de 1831, et avec l'art. 16 de l'arrêté de 1848.

CHAPITRE II.

DU CONFLIT NÉGATIF D'ATTRIBUTIONS.

SOMMAIRE.

850. Nature et caractère du conflit négatif d'attributions.
851. Législation antérieure.
852. Législation actuelle.

En quoi consiste le conflit négatif d'attributions?

850. Le conflit négatif d'attributions résulte, comme nous l'avons dit n° 825, de la double déclaration d'incompétence, respectivement émanée d'un tribunal judiciaire et d'un tribunal administratif, dans la même cause, entre les mêmes parties et sur le même objet. Il constitue moins un conflit qu'une sorte de déni de justice, moins une atteinte à l'ordre public des juridictions qu'un préjudice à l'intérêt privé des justiciables. Au fond, il n'est qu'un *règlement de juges* entre l'administration et les tribunaux judiciaires, et c'est très-justement que l'art. 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1821 le qualifie de la sorte.

Quelles sont les conditions requises pour qu'il ait lieu?

Pour qu'il y ait matière à conflit négatif d'attributions, il ne suffit pas de la triple identité d'objet, de parties et de cause; il faut, en outre, que l'une des deux juridictions, judiciaire ou administrative, ait réellement méconnu sa compétence. En effet si, sur une question purement civile, un conseil de préfecture et un tribunal de commerce s'étaient tous deux déclarés incompétents, tous deux auraient eu raison; car l'affaire devait être portée devant un tribunal civil. De même, si, sur une affaire administrative non expressément déférée aux conseils de préfecture, un conseil de préfecture et un tribunal civil s'étaient respectivement déclarés incompétents, ils auraient encore eu raison l'un et l'autre; car l'affaire devait être portée ou devant le ministre compétent, ou devant la juridiction administrative spécialement chargée d'en connaître. Dans ce cas, dans tous ceux semblables, il y a erreur des parties, mais non du juge. C'est lorsque les parties se sont adressées aux deux tribunaux, l'un judiciaire et l'autre administratif, entre lesquels seuls le doute peut exister et dont l'un est bien réellement compétent, que, si elles n'obtiennent des deux côtés qu'une déclaration d'incompétence, elles sont dans les vraies conditions du conflit négatif d'attributions.

Quelle est la double voie ouverte aux parties en pareil cas?

Lorsque ces conditions sont remplies, les parties peuvent, à leur choix, ou poursuivre, en épuisant tous les degrés de juridiction, la rétractation de la déclaration d'incompétence, ou se pourvoir immédiatement par voie de réglement de juges entre l'autorité administrative et les tribunaux judiciaires. Elles ont la faculté, mais non l'obligation de parcourir préalablement tous les degrés de juridic-

tion. C'est un point sur lequel la jurisprudence est aujourd'hui parfaitement fixée.

A qui appartenait avant 1848 le jugement des conflits négatifs d'attributions?

851. Les conflits négatifs d'attributions ont eu, quant à l'autorité chargée d'y statuer, les mêmes variations que les conflits positifs de même ordre. C'était donc, avant 1848, au roi en conseil d'État qu'il appartenait de les régler; mais comme il est de leur nature d'engager seulement des droits privés, ils étaient instruits et jugés, à l'exemple des affaires contentieuses ordinaires, conformément au principe écrit dans l'art. 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1821.

A qui le déféra la constitution de 1848?

La constitution de 1848, en déférant sans distinction par son art. 89 la connaissance des conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire au tribunal spécial des conflits, paraissait lui donner compétence pour les conflits négatifs aussi bien que pour les conflits positifs d'attributions. Et, en effet, le règlement du 26 octobre 1849, par ses art. 17 à 24, détermina la procédure et l'instruction à suivre devant lui en matière de conflits négatifs d'attributions.

A qui appartient-il aujourd'hui?

852. Sous l'empire de la constitution actuelle, l'empereur en conseil d'État est le seul juge possible des conflits négatifs, de même que des conflits positifs d'attributions; car il est la seule autorité dont l'action s'étende à la fois à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif. Le droit consultatif du conseil d'État en cette matière est écrit dans les deux dispositions de l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852, qui l'appellent à proposer les décrets statuant: 1° sur le contentieux administratif, dans lequel rentrent, par leur nature, les conflits négatifs d'attributions; 2° sur les conflits d'attributions, parmi lesquels, à défaut de distinction, sont compris, par leur nom, ceux négatifs aussi bien que ceux positifs.

Comment est introduit, instruit et jugé le conflit négatif d'attributions?

Les conflits négatifs d'attributions sont portés au conseil d'État par voie de demande en règlement de juges entre l'autorité administrative et les tribunaux judiciaires. Ces demandes sont introduites, instruites et jugées comme affaires contentieuses ordinaires sans aucune dérogation ou exception aux règles concernant ce genre d'affaires. Par conséquent, à la différence des décrets rendus sur les conflits positifs d'attributions, ceux qui interviennent sur conflits négatifs sont susceptibles des mêmes voies de recours que les décrets relatifs aux matières contentieuses proprement dites.

Quel est l'effet du décret qui y statue?

Le décret qui prononce règlement de juges entre l'autorité administrative et les tribunaux judiciaires, en annulant l'une des deux décisions qui lui étaient déférées, se borne à renvoyer d'une manière générale et sans désignation d'aucun juge ou tribunal particulier soit devant l'autorité administrative, soit devant la juridiction judiciaire. En effet, comme nous l'avons démontré sous le n° 850, c'est entre les deux grandes divisions de la juridiction, et non entre deux tribunaux particuliers, que le doute existait, que le

déni de justice était imminent. Il est naturel que la décision qui assigne un juge ne sorte pas des termes dans lesquels elle était provoquée et hors desquels elle serait superflue.

CHAPITRE III.

DES CONFLITS DE JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

SOMMAIRE.

853. Nature et caractère des conflits de juridiction administrative.
854. Règles les concernant.

En quoi consistent les conflits de juridictions administratives?

853. Les conflits de juridictions administratives, positifs ou négatifs, ne sont évidemment que des règlements de juges entre deux juridictions appartenant également à l'ordre administratif. Ce sont, comme les conflits négatifs d'attributions, des affaires contentieuses ordinaires que les parties peuvent, à leur choix, ou poursuivre à travers les divers degrés de juridiction, ou directement déférer à l'autorité suprême, chargée d'y statuer.

Comment sont-ils instruits et jugés?

854. Sous tous les régimes, ou à titre d'avis ou à titre de décision, le conseil d'État a prononcé sur les conflits de juridictions administratives. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 1er du décret organique du 25 janvier 1852, il propose les décrets qui statuent sur ces conflits, comme étant virtuellement et nécessairement compris dans le contentieux administratif. C'est une des matières dans lesquelles il remplit l'office de cour de cassation, ainsi que nous l'avons dit, n° 789, auquel il nous suffit de renvoyer. Nous ajouterons seulement ici que le conseil d'État, cumulant les deux qualités de cour de cassation et de cour d'appel, pourra, par l'exercice du droit d'évocation, retenir le fond et y statuer, au lieu de se borner à renvoyer devant le juge compétent; mais il ne devra user de ce droit qu'autant que les décisions qui lui sont déférées seraient susceptibles d'appel, et, même dans cette hypothèse, qu'autant que la matière aurait déjà subi le premier degré de juridiction, celui des deux juges inférieurs dont la décision serait annulée pour incompétence, ayant à la fois statué sur la compétence et sur le fond. Hors de ce cas, le conseil d'État, en matière de conflits de juridictions administratives, prononce exclusivement comme cour de cassation et sans pouvoir retenir le fond pour y statuer.

APPENDICE

RECUEIL

DES LOIS CONSTITUTIONNELLES OU ADMINISTRATIVES LES PLUS IMPORTANTES ET LES PLUS USUELLES.

Nous ne comprenons dans ce recueil que les lois qui, par le caractère de leurs dispositions ou la généralité de leur objet, forment, en quelque sorte, la base du droit public et administratif. Par respect pour la vérité historique, nous conservons à chacune d'elles les formules officielles de son texte : il suffira, pour mettre ces formules en harmonie avec l'état présent des faits, de remplacer la dénomination de premier consul, roi, chef du pouvoir exécutif ou président de la République, par celle d'empereur; celle de république ou royaume par celle d'empire; celle de procureur du roi ou de la république, par celle de procureur impérial; celle de cour royale ou cour d'appel, par celle de cour impériale; celle enfin d'arrêté consulaire, ordonnance royale ou décret du président de la République, par celle de décret impérial. Nous aurons soin, en outre, d'indiquer, au moyen de notes sommaires ou de renvois au corps de l'ouvrage, celles des dispositions de ces lois qui ont été modifiées ou abrogées, à moins que la modification ou l'abrogation ne résulte d'autres lois également comprises dans le recueil.

Nous excluons les lois entièrement abrogées : toutes celles que nous reproduisons sont encore en vigueur, ou totalement ou partiellement. L'ordre que nous avons adopté est à la fois méthodique et chronologique. Nous classons d'abord les matières, et, dans chaque catégorie de matières, nous suivons l'ordre des temps.

C'est d'après ces vues que nous retracerons successivement :

1° En matière constitutionnelle, la constitution du 14 janvier 1852, le sénatus-consulte du 25 décembre de la même année, et celui du 31 décembre 1861 ;

2° En matière d'élections, les deux décrets du 2 février 1852, l'un organique, l'autre réglementaire ;

3° En matière d'administration départementale et municipale, les lois du 28 pluviôse an VIII, du 22 juin 1833, du 20 avril 1834,

du 18 juillet 1837, du 10 mai 1838; les décrets-lois du 3 juillet 1848 et du 25 mars 1852; les lois du 7 juillet 1852 et du 5 mai 1855; le décret impérial du 13 avril 1861;

4° En matière de travaux publics, les lois du 16 septembre 1807 et du 3 mai 1841;

5° En matière de comptabilité, la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 28 septembre de la même année;

6° En matière de juridiction, le décret réglementaire du 22 juillet 1806, l'ordonnance royale du 1er juin 1828, le décret organique du 25 janvier 1852 et le décret réglementaire du 30 janvier de la même année.

PREMIÈRE SÉRIE.

ACTES CONSTITUTIONNELS.

Constitution du 14 janvier 1852.

TITRE PREMIER.

Art. 1er. La constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français.

TITRE II.

FORME DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE.

2. Le gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte, président actuel de la République.

3. Le président de la République gouverne au moyen des ministres, du conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif.

4. La puissance législative s'exerce collectivement par le président de la République, le Sénat et le Corps législatif.

TITRE III.

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

5. Le président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel.

6. Le président de la République est le chef de l'État; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois.

7. La justice se rend en son nom.

8. Il a seul l'initiative des lois.

9. Il a le droit de faire grâce.

10. Il sanctionne et promulgue les lois et les sénatus-consultes.

11. Il présente, tous les ans, au Sénat et au Corps législatif, par un message, l'état des affaires de la République.

12. Il a le droit de déclarer l'état de siége dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai.

13. Les ministres ne dépendent que du chef de l'État; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

14. Les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu :

Je jure obéissance à la constitution et fidélité au président.

15. Un sénatus-consulte fixe la somme allouée annuellement au président de la République pour toute la durée de ses fonctions.

16. Si le président de la République meurt avant l'expiration de son mandat, le Sénat convoque la nation pour procéder à une nouvelle élection.

17. Le chef de l'État a le droit, par un acte secret et déposé aux archives du Sénat, de désigner le nom du citoyen qu'il recommande dans l'intérêt de la France, à la confiance du peuple et à ses suffrages.

18. Jusqu'à l'élection du nouveau président de la République, le président du Sénat gouverne avec le concours des ministres en fonctions qui se forment en conseil de gouvernement, et délibèrent à la majorité des voix.

TITRE IV.

DU SÉNAT.

19. Le nombre des sénateurs ne pourra excéder cent cinquante; il est fixé pour la première année à quatre-vingts.

20. Le Sénat se compose :

1° Des cardinaux, des maréchaux, des amiraux;

2° Des citoyens que le président de la République juge convenable d'élever à la dignité de sénateur.

21. Les sénateurs sont inamovibles et à vie.

22. Les fonctions de sénateur sont gratuites; néanmoins le président de la République pourra accorder à des sénateurs, en raison de services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle, qui ne pourra excéder trente mille francs par an.

23. Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par le président de la République et choisis parmi les sénateurs.

Ils sont nommés pour un an.

Le traitement du président du Sénat est fixé par un décret.

24. Le président de la République convoque et proroge le Sénat.

Digitized by Google

Il fixe la durée de ses sessions par un décret.

Les séances du Sénat ne sont pas publiques.

25. Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise.

26. Le Sénat s'oppose à la promulgation :

1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature;

2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

27. Le Sénat règle par un sénatus-consulte :

1° La constitution des colonies et de l'Algérie ;

2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche;

3° Le sens des articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations.

28. Ces sénatus-consultes seront soumis à la sanction du président de la République et promulgués par lui.

29. Le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens.

30. Le Sénat peut, dans un rapport adressé au président de la République, poser les bases des projets de loi d'un grand intérêt national.

31. Il peut également proposer des modifications à la constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il y est statué par un sénatus-consulte.

32. Néanmoins, sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre et adoptées par le peuple français (1).

33. En cas de dissolution du Corps législatif, et jusqu'à une nouvelle convocation, le Sénat, sur la proposition du président de la République, pourvoit, par des mesures d'urgence, à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement.

TITRE V.

DU CORPS LÉGISLATIF.

34. L'élection a pour base la population.

35. Il y aura un député au Corps législatif à raison de trente-cinq mille électeurs (2).

36. Les députés sont élus par le suffrage universel, sans scrutin de liste.

(1) Nous avons indiqué ces bases fondamentales sous le n° 87.

(2) Aux termes du sénatus-consulte du 27 mai 1857, il faut ajouter à cet article la disposition suivante : « Néanmoins, il est attribué un député de plus à chacun des départements dans lesquels le nombre excédant des électeurs dépasse dix-sept mille cinq cents. »

37. Ils ne reçoivent aucun traitement.

38. Ils sont nommés pour six ans.

39. Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt.

40. Tout amendement adopté par la commission chargée d'examiner un projet de loi sera renvoyé, sans discussion, au conseil d'État par le président du Corps législatif.

Si l'amendement n'est pas adopté par le conseil d'État, il ne pourra pas être soumis à la délibération du Corps législatif.

41. Les sessions ordinaires du Corps législatif durent trois mois; ses séances sont publiques; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.

42. Le compte-rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne consistera que dans la reproduction du procès-verbal dressé, à l'issue de chaque séance, par les soins du président du Corps législatif (1).

43. Le président et les vice-présidents du Corps législatif sont nommés par le président de la République pour un an; ils sont choisis parmi les députés. Le traitement du président du Corps législatif est fixé par un décret.

44. Les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif.

45. Le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif.

46. Le président de la République convoque, ajourne, proroge et dissout le Corps législatif. En cas de dissolution, le président de la République doit en convoquer un nouveau dans le délai de six mois.

TITRE VI.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

47. Le nombre des conseillers d'État en service ordinaire est de quarante à cinquante.

48. Les conseillers d'État sont nommés par le président de la République et révocables par lui.

49. Le conseil d'État est présidé par le président de la République, et, en son absence, par la personne qu'il désigne comme vice-président du conseil d'État.

50. Le conseil d'État est chargé, sous la direction du président de la République, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration.

51. Il soutient, au nom du gouvernement, la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif.

Les conseillers d'État chargés de porter la parole au nom du gouvernement sont désignés par le président de la République.

52. Le traitement de chaque conseiller d'État est de vingt-cinq mille francs.

53. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au conseil d'État.

(1) Cet article a été modifié par le sénatus-consulte du 2 février 1861. Voy. le texte de l'ouvrage, nos 71 et 91.

TITRE VII.

DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE.

54. Une haute cour de justice juge, sans appel ni recours en cassation, toutes personnes qui auront été renvoyées devant elle comme prévenues de crimes, attentats ou complots contre le président de la République et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État.

Elle ne peut être saisie qu'en vertu d'un décret du président de la République.

55. Un sénatus-consulte déterminera l'organisation de cette haute cour.

TITRE VIII.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET TRANSITOIRES.

56. Les dispositions des codes, lois et réglements existants, qui ne sont pas contraires à la présente constitution, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé.

57. Une loi déterminera l'organisation municipale. Les maires seront nommés par le pouvoir exécutif, et pourront être pris hors du conseil municipal.

58. La présente constitution sera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'État qu'elle organise seront constitués.

Les décrets rendus par le président de la République, à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque, auront force de loi.

Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la constitution du 14 janvier 1852.

Art. 1er. L'empereur a le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties.

2. L'empereur préside, quand il le juge convenable, le Sénat et le conseil d'Etat.

3. Les traités de commerce faits en vertu de l'art. 6 de la constitution ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées.

4. Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général, sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'empereur.

Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution.

Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'Etat et qui ne sont

pas de nature à devenir l'objet de concessions, les crédits peuvent être ouverts en cas d'urgence suivant les formes prescrites pour les crédits extraordinaires : ces crédits seront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session.

5. Les dispositions du décret organique du 22 mars 1852 peuvent être modifiées par des décrets de l'empereur.

6. Les membres de la famille impériale appelés éventuellement à l'hérédité et leurs descendants portent le titre de princes français.

Le fils aîné de l'empereur porte le titre de *Prince impérial*.

7. Les princes français sont membres du Sénat et du conseil d'Etat quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis.

Ils ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'empereur.

8. Les actes de l'état civil de la famille impériale sont reçus par le ministre d'Etat et transmis, sur un ordre de l'empereur, au Sénat, qui en ordonne la transcription sur ses registres et le dépôt dans ses archives.

9. La dotation de la couronne et la liste civile de l'empereur sont réglées pour la durée de chaque règne par un sénatus-consulte spécial.

10. Le nombre de sénateurs nommés directement par l'empereur ne peut excéder cent cinquante.

11. Une dotation annuelle et viagère de trente mille francs est affectée à la dignité de sénateur.

12. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif, avec ses subdivisions administratives, par chapitres et par articles.

Il est voté par ministère.

La répartition par chapitre du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'empereur rendu en conseil d'Etat.

Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Cette disposition est applicable au budget de l'année 1853.

13. Le compte rendu prescrit par l'art. 42 de la constitution est soumis, avant sa publication, à une commission composée du président du Corps législatif et des présidents de chaque bureau. En cas de partage d'opinions, la voix du président du Corps législatif est prépondérante (1).

Le procès-verbal de la séance, lu à l'assemblée, constate seulement les opérations et les votes du Corps législatif.

14. Les députés au Corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à deux mille cinq cents francs par mois pendant la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire.

15. Les officiers généraux placés dans le cadre de réserve peuvent être membres du Corps législatif. Ils sont réputés démissionnaires s'ils sont employés activement, conformément à l'art. 5 du décret du 1er décembre 1852, et à l'art. 3 de la loi du 4 août 1839.

16. Le serment prescrit par l'art. 14 de la constitution est ainsi conçu :

(1) Cette disposition a cessé d'être en vigueur depuis le sénatus-consulte du 2 février 1861. Voy. le texte de l'ouvrage, n° 71.

Je jure obéissance à la constitution et fidélité à l'empereur.

17. Les art. 2, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 22 et 37 de la constitution du 14 janvier 1852 sont abrogés.

Sénatus-consulte du 31 décembre 1861, portant modification des art. 4 et 12 du Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

Art. 1er. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles.

Le budget de chaque ministère est voté par sections, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

La répartition, par chapitres, des crédits accordés pour chaque section, est réglée par décret de l'empereur, rendu en conseil d'Etat.

2. Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre, dans le budget de chaque ministère.

3. Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

4. Il n'est point dérogé aux dispositions des lois existantes en ce qui concerne les dépenses d'exercices clos restant à payer, les dépenses des départements, des communes et des services locaux, et les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

5. Les art. 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 sont modifiés en ce qu'ils ont de contraire au présent sénatus-consulte.

NOMENCLATURE ANNEXÉE AU SENATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.

MINISTÈRE D'ÉTAT.

PREMIÈRE PARTIE. — *Service ordinaire.*

1re Section. — Administration centrale. Archives de l'Empire. Correspondance de l'empereur Napoléon Ier. Asile de Saverne.

2e Section. — Ministres sans portefeuilles. Conseil privé. Conseil d'Etat.

3e Section. Sciences et lettres. Institut. Beaux-arts et théâtres. Monuments historiques. Bâtiments civils.

4e Section. Service des haras.

DEUXIÈME PARTIE. — *Travaux extraordinaires.*

5e Section. Travaux extraordinaires.

Légion d'honneur (Section unique).

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

1re Section. Administration centrale. Conseil du sceau des titres.

2e Section. Cours et tribunaux.

3e Section. Frais de justice criminelle en France et en Algérie, et frais de statistique.

4e Section. Dépenses diverses. Secours temporaires, etc.

Imprimerie Impériale (Section unique).

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

1re Section. Administration centrale.

2e section. Traitement des agents du service extérieur.

3e Section. Dépenses variables et services temporaires.

Chancelleries consulaires (Section unique).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Services imputables sur les fonds généraux du budget.

1re Section. Administration centrale.

2e Section. Administration générale.

3e Section. Services télégraphiques.

4e Section. Sûreté publique.

5e Section. Service des prisons.

6e Section. Subventions et secours.

7e Section. Service départemental sur ressources spéciales.

MINISTÈRE DES FINANCES.

1re Section. Dette consolidée et amortissement. Emprunts spéciaux pour canaux, chemins de fer et travaux divers. Capitaux remboursables à divers titres. Dette viagère. Dotations et indemnités du Corps législatif.

2e Section. Administration centrale. Monnaies et médailles.

3e Section. Cour des comptes.

4e Section. Service de trésorerie.

5e Section. Administration des contributions directes.

6e Section. Administration de l'enregistrement, du timbre et des domaines.

7e Section. Administration des forêts.

8e Section. Administration des douanes et des contributions indirectes.

9e Section. Administration des tabacs.

10e Section. Administration des postes.

11e Section. Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes.

Service spécial de la fabrication des monnaies et médailles (Section unique).

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

1re Section. Administration centrale. Dépôt de la guerre.

2e Section. Etats-majors. Gendarmerie.

3e Section. Solde et entretien des troupes.

4e Section. Matériel de l'artillerie et du génie, et service des poudres et salpêtres.

5e Section. Ecoles militaires. Invalides de la guerre. Traitements temporaires et secours. Dépenses secrètes.

Dotation de l'Armée (Section unique).

GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

1re Section. Administration centrale. Dépenses secrètes.

2e Section. Administration générale.

3e Section. Service de la justice, de l'instruction publique et des cultes. Services financiers. Services maritimes.

4e Section. Colonisation. Travaux publics.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

1re Section. Administration centrale. Conseils. Inspection générale.

2e Section. Etats-majors. Equipages. Troupes Corps entretenus. Hôpitaux et vivres.

3e Section. Salaires d'ouvriers. Approvisionnements généraux. Travaux hydrauliques. Poudres.

4e Section. Ecole navale. Service hydrographique et scientifique. Frais de voyage et dépenses diverses. Traitements temporaires. Chiourmes.

5e Section. Service colonial.

Caisse des Invalides de la Marine (Section unique).

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES CULTES.

1re Section. Administration centrale.

2e Section. Services généraux de l'instruction publique.

3e Section. Ecole normale supérieure et enseignement supérieur. Etablissements scientifiques et littéraires.

4e Section. Instruction secondaire.

5e Section. Instruction primaire.

6e Section. Personnel du culte catholique.

7e Section. Matériel et travaux du culte catholique.

8e Section. Personnel et matériel des cultes non catholiques.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU COMMERCE ET DES TRAVAUX PUBLICS.

PREMIÈRE PARTIE. — *Service ordinaire.*

1re Section. Administration centrale.

2e Section. Personnel et service des travaux publics.

3e Section. Agriculture. Secours spéciaux.

4e Section. Commerce. Industrie. Etablissements thermaux. Service sanitaire. Secours aux colons de Saint-Domingue et autres.

5e Section. Travaux ordinaires des ponts et chaussées. Matériel des mines.

DEUXIÈME PARTIE. — *Travaux extraordinaires.*

6e Section. Routes et ponts. Canaux et rivières. Travaux agricoles et autres.

7e Section. Chemins de fer.

Ecole centrale des Arts et Manufactures (Section unique).

DEUXIÈME SÉRIE.

ÉLECTIONS.

Décret organique du 2 février 1852.

TITRE PREMIER.

DU CORPS LÉGISLATIF.

Art. 1er. Chaque département aura un député à raison de trente-cinq mille électeurs ; néanmoins, il est attribué un député de plus à chacun des départements dans lesquels le nombre excédant des électeurs s'élève à vingt-cinq mille. En conséquence, le nombre total des députés au prochain Corps législatif est de deux cent soixante et un (1). L'Algérie et les colonies ne nomment pas de députés au Corps législatif.

2. Chaque département est divisé, par un décret du pouvoir exécutif, en circonscriptions électorales égales en nombre aux députés qui lui sont attribués par le tableau annexé à la présente loi (2). Ce tableau sera révisé tous les cinq ans. Chaque circonscription élit un seul député.

3. Le suffrage est direct et universel. Le scrutin est secret. Les électeurs se réunissent au chef-lieu de leur commune.

Chaque commune peut néanmoins être divisée, par arrêté du préfet, en autant de sections que le rend nécessaire le nombre des électeurs inscrits ; l'arrêté pourra fixer le siége de ces sections hors du chef-lieu de la commune.

4. Les colléges électoraux sont convoqués par un décret du pouvoir exécutif. L'intervalle entre la promulgation du décret et l'ouverture des colléges électoraux est de vingt jours au moins.

5. Les opérations électorales sont vérifiées par le Corps législatif qui est seul juge de leur validité.

6. Nul n'est élu ni proclamé député au Corps législatif, au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité des suffrages exprimés; 2° un nombre égal au quart de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes de la circonscription électorale. Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants; dans le cas où les candidats obtiendraient un nombre égal de suffrages, le plus âgé sera proclamé député.

7. Le député élu dans plusieurs circonscriptions électorales doit faire connal-

(1) Voyez ci-dessus, art. 35 de la constitution et la note. — Voyez aussi le texte de l'ouvrage, n° 47.

(2) Nous croyons inutile de reproduire ce tableau, qui n'a qu'un intérêt de statistique électorale.

tre son option au président du Corps législatif dans les dix jours qui suivront la déclaration de la validité de ces élections.

8. En cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, le collége électoral qui doit pourvoir à la vacance est réuni dans le délai de six mois.

9. Les députés ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein du Corps législatif.

10. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un député durant la session et pendant les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.

11. Aucun membre du Corps législatif ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que le Corps législatif a autorisé la poursuite.

TITRE II.

DES ÉLECTEURS ET DES LISTES ÉLECTORALES.

12. Sont électeurs sans condition de cens tous les Français âgés de vingt-un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques.

13. La liste électorale est dressée, pour chaque commune, par le maire. Elle comprend, par ordre alphabétique, 1° tous les électeurs habitant dans la commune depuis six mois au moins; 2° ceux qui, n'ayant pas atteint, lors de la formation de la liste, les conditions d'âge et d'habitation, doivent les acquérir avant la clôture définitive.

14. Les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, seront portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ. Ils ne pourront voter pour les députés au Corps législatif que lorsqu'ils seront présents, au moment de l'élection, dans la commune où ils seront inscrits.

15. Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales : 1° les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite de condamnation, soit à des peines afflictives ou infamantes, soit à des peines infamantes seulement; 2° ceux auxquels les tribunaux, jugeant correctionnellement, ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction; 3° les condamnés pour crime à l'emprisonnement, par application de l'art. 463 du Code pénal; 4° ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison par application des articles 318 et 423 du Code pénal; 5° les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics ou attentats aux mœurs, prévus par les art. 330 et 334 du Code pénal, quelle que soit la durée de l'emprisonnement auquel ils ont été condamnés; 6° les individus qui, par application de l'art. 8 de la loi du 17 mai 1819 et de l'art. 3 du décret du 11 août 1848, auront été condamnés pour outrage à la morale publique et religieuse ou aux bonnes mœurs, et pour attaque contre le principe de la propriété et les droits de la famille; 7° les individus condamnés à plus de trois mois d'emprisonnement en vertu des art. 31, 33, 34, 35, 36,

Digitized by Google

38, 39, 40, 41, 42, 45 et 46 de la présente loi; 8° les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de jugements ou décisions judiciaires; 9° les condamnés pour vagabondage ou mendicité; 10° ceux qui auront été condamnés à trois mois de prison au moins, par application des art. 439, 443, 444, 445, 446, 447 et 452 du Code pénal; 11° ceux qui auront été déclarés coupables des délits prévus par les art. 410 et 411 du Code pénal et par la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries; 12° les militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics; 13° les individus condamnés à l'emprisonnement par application des art. 38, 41, 43 et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée; 14° les individus condamnés à l'emprisonnement par application de l'art. 1er de la loi du 27 mars 1851; 15° ceux qui ont été condamnés pour délit d'usure; 16° les interdits; 17° les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France.

16. Les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, pour outrages publics envers un juré à raison de ses fonctions, ou envers un témoin à raison de sa déposition, pour délits prévus par la loi sur les attroupements et la loi sur les clubs, et pour infraction à la loi sur le colportage, ne pourront pas être inscrits sur la liste électorale pendant cinq ans, à dater de l'expiration de leur peine.

17. Les listes électorales qui ont servi au vote des 20 et 21 décembre 1851 (1) sont déclarées valables jusqu'au 31 mars 1853.

18. Les listes électorales sont permanentes; elles sont l'objet d'une révision annuelle. Un décret du pouvoir exécutif déterminera les règles et les formes de cette opération.

19. Lors de la révision annuelle, et dans les délais qui seront réglés par les décrets du pouvoir exécutif, tout citoyen omis sur la liste pourra présenter sa réclamation à la mairie. Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets. Il sera ouvert, dans chaque mairie, un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date. Le maire devra donner récépissé de chaque réclamation. L'électeur dont l'inscription aura été contestée en sera averti sans frais par le maire, et pourra présenter ses observations.

20. Les réclamations seront jugées par une commission composée, à Paris, du maire et des deux adjoints; partout ailleurs, du maire et de deux membres du conseil municipal, désignés par le conseil.

21. Notification de la décision sera, dans les trois jours, faite aux parties intéressées par le ministère d'un agent assermenté; elles pourront interjeter appel dans les cinq jours de la notification.

22. L'appel sera porté devant le juge de paix du canton; il sera formé par simple déclaration au greffe : le juge de paix statuera dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure, et sur simple avertissement, donné trois jours à

(1) Ce vote est celui qui délégua le pouvoir constituant à Louis-Napoléon.

Digitized by Google

l'avance à toutes les parties intéressées. Toutefois, si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'État, il renverra préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et fixera un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Il sera procédé, en ce cas, conformément aux art. 855, 856 et 858 du Code de procédure.

23. La décision du juge de paix est en dernier ressort, mais elle peut être déférée à la Cour de cassation. Le pourvoi n'est recevable que s'il est formé dans les dix jours de la notification de la décision. Il n'est pas suspensif; il est formé par simple requête, dénoncée aux défendeurs dans les dix jours qui suivent; il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la cour, et jugé d'urgence, sans frais ni consignation d'amende. Les pièces et mémoires fournis par les parties sont transmis sans frais, par le greffier de la justice de paix, au greffier de la Cour de cassation. La chambre des requêtes de la Cour de cassation statue définitivement sur le pourvoi.

24. Tous les actes judiciaires sont, en matière électorale, dispensés du timbre et enregistrés gratis. Les extraits des actes de naissance nécessaires pour établir l'âge des électeurs sont délivrés gratuitement, sur papier libre, à tout réclamant. Ils portent en tête de leur texte l'énonciation de leur destination spéciale et ne peuvent servir à aucune autre.

25. L'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.

TITRE III.

DES ÉLIGIBLES.

26. Sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans.

27. Sont déclarés indignes d'être élus les individus désignés aux art. 15 et 16 de la présente loi.

28. Sera déchu de la qualité de membre du Corps législatif tout député qui, pendant la durée de son mandat, aura été frappé d'une condamnation emportant, aux termes de l'article précédent, la privation du droit d'être élu. La déchéance sera prononcée par le Corps législatif sur le vu des pièces justificatives.

29. Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de député au Corps législatif. Tout fonctionnaire rétribué, élu député au Corps législatif, sera réputé démissionnaire de ses fonctions par le seul fait de son admission comme membre du Corps législatif, s'il n'a pas opté avant la vérification de ses pouvoirs. Tout député au Corps législatif est réputé démissionnaire par le seul fait de l'acceptation de fonctions publiques salariées.

30. Ne pourront être élus dans tout ou partie de leur ressort, pendant les six mois qui suivraient leur destitution, leur démission ou tout autre changement de position, les fonctionnaires publics ci-après indiqués: les premiers présidents, les procureurs généraux, les présidents des tribunaux civils et les procureurs de la République, le commandant supérieur des gardes nationales de la

Seine, le préfet de police, les préfets et les sous-préfets, les archevêques, évêques et vicaires généraux, les officiers généraux commandant les divisions et subdivisions militaires, les préfets maritimes.

TITRE IV.

DISPOSITIONS PÉNALES.

31. Toute personne qui se sera fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités, ou aura, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent à mille francs.

32. Celui qui, déchu du droit de voter, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit par suite d'une faillite non suivie de réhabilitation, aura voté, soit en vertu d'une inscription sur les listes antérieures à sa déchéance, soit en vertu d'une inscription postérieure, mais opérée sans sa participation, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de vingt à cinq cents francs.

33. Quiconque aura voté dans une assemblée électorale, soit en vertu d'une inscription obtenue dans les deux premiers cas prévus par l'art. 31, soit en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit, sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de deux cents francs à deux mille francs.

34. Sera puni de la même peine tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois.

35. Quiconque, étant chargé dans un scrutin de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens, aura soustrait, ajouté ou altéré des bulletins, ou lu un nom autre que celui inscrit, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents francs à cinq mille francs.

36. La même peine sera appliquée à tout individu qui, chargé par un électeur d'écrire son suffrage, aura inscrit sur le bulletin un nom autre que celui qui était désigné.

37. L'entrée dans l'assemblée électorale avec armes apparentes est interdite. En cas d'infraction, le contrevenant sera passible d'une amende de seize à cent francs. La peine sera d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de cinquante francs à trois cents francs si les armes étaient cachées.

38. Quiconque aura donné, promis ou reçu des deniers, effets ou valeurs quelconques sous la condition, soit de donner ou de procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cinquante francs à cinq mille francs. Seront punis des mêmes peines ceux qui, sous les mêmes conditions, auront fait ou accepté l'offre ou la promesse d'emplois publics ou privés. Si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera du double.

39. Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un élec-

teur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à s'abstenir de voter, ou auront influencé son vote, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent francs à mille francs ; la peine sera du double si le coupable est fonctionnaire public.

40. Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent francs à deux mille francs.

41. Lorsque, par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, on aura troublé les opérations d'un collége électoral, porté atteinte à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote, les coupables seront punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cent francs à deux mille francs.

42. Toute irruption dans un collége électoral, consommée ou tentée avec violence en vue d'empêcher un choix, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de mille francs à cinq mille francs.

43. Si les coupables étaient porteurs d'armes, ou si le scrutin a été violé, la peine sera la réclusion.

44. Elle sera des travaux forcés à temps si le crime a été commis par suite d'un plan concerté pour être exécuté, soit dans toute la République, soit dans un ou plusieurs départements, soit dans un ou plusieurs arrondissements.

45. Les membres d'un collége électoral qui, pendant la réunion, se seront rendus coupables d'outrages et de violences, soit envers le bureau, soit envers l'un de ses membres, ou qui, par voies de fait ou menaces, auront retardé ou empêché les opérations électorales, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent francs à deux mille francs. Si le scrutin a été violé, l'emprisonnement sera d'un an à cinq ans, et l'amende de mille à cinq mille francs.

46. L'enlèvement de l'urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de mille à cinq mille francs. Si cet enlèvement a été effectué en réunion et avec violence, la peine sera la réclusion.

47. La violation du scrutin faite, soit par les membres du bureau, soit par les agents de l'autorité préposés à la garde des bulletins non encore dépouillés, sera punie de la réclusion.

48. Les crimes prévus par la présente loi seront jugés par la cour d'assises, et les délits par les tribunaux correctionnels; l'art. 463 du Code pénal pourra être appliqué.

49. En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits prévus par la présente loi et commis antérieurement au premier acte de poursuite, la peine la plus forte sera seule appliquée.

50. L'action publique et l'action civile seront prescrites après trois mois à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection.

Digitized by Google

51. La condamnation, s'il en est prononcé, ne pourra en aucun cas avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents, ou devenue définitive par l'absence de toute protestation régulière formée dans les délais voulus par les lois spéciales.

52. Les lois antérieures sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions de la présente loi.

TITRE V.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

53. Pour l'élection du président de la République une loi spéciale réglera le mode de votation de l'armée (1).

54. Un décret réglementaire, rendu en exécution des dispositions de l'art. 6 de la constitution, fixera : 1° les formalités administratives pour la révision annuelle des listes; 2° toutes les dispositions relatives à la composition, aux attributions et aux opérations des colléges électoraux.

Décret réglementaire du 2 février 1852.

TITRE PREMIER.

RÉVISION ANNUELLE DES LISTES ÉLECTORALES.

Art. 1er. La révision annuelle des listes électorales s'opère conformément aux règles qui suivent : du 1er au 10 janvier de chaque année, le maire de chaque commune ajoute à la liste des citoyens qu'il reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui acquerront les conditions d'âge et d'habitation avant le 1er avril et ceux qui auraient été précédemment omis. Il en retranche : 1° les individus décédés; 2° ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente; 3° ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi; 4° ceux qu'il reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait pas été attaquée. Il tient un registre de toutes ces décisions, et y mentionne les motifs et les pièces à l'appui.

2. Le tableau contenant les additions et retranchements faits par le maire à la liste électorale est déposé, au plus tard, le 15 janvier, au secrétariat de la commune. Ce tableau sera communiqué à tout requérant qui pourra le recopier et le reproduire par la voie de l'impression. Le jour même de ce dépôt, avis en sera donné par affiches aux lieux accoutumés.

3. Une copie du tableau et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'article précédent, sera en même temps transmise au sous-préfet de l'arrondissement, qui l'adressera, dans les deux jours, avec ses observations, au préfet du département.

(1) Cette disposition est devenue sans objet, par suite du rétablissement de l'empire héréditaire, en vertu du vote des 21 et 22 novembre 1852.

4. Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il devra, dans les deux jours de la réception du tableau, déférer les opérations du maire au conseil de préfecture du département, qui statuera, dans les trois jours, et fixera, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites.

5. Les demandes en inscription ou en radiation devront être formées dans les dix jours à compter de la publication des listes.

6. Le juge de paix donnera avis des infirmations par lui prononcées au préfet et au maire dans les trois jours de la décision.

7. Le 31 mars de chaque année, le maire opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, transmet au préfet le tableau de ces rectifications et arrête définitivement la liste électorale de la commune. La minute de la liste électorale reste déposée au secrétariat de la commune; le tableau rectificatif transmis au préfet reste déposé avec la copie de la liste électorale au secrétariat général du département. Communication en doit toujours être donnée aux citoyens qui la demandent.

8. La liste électorale reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée, sauf néanmoins les changements qui y auraient été ordonnés par décision du juge de paix, et sauf aussi la radiation des noms des électeurs décédés ou privés des droits civils et politiques par jugement ayant force de chose jugée.

TITRE II.

DES COLLÉGES ÉLECTORAUX.

9. Les colléges électoraux devront être réunis, autant que possible, un dimanche ou un jour férié.

10. Les colléges électoraux ne peuvent s'occuper que de l'élection pour laquelle ils sont réunis. Toutes discussions, toutes délibérations leur sont interdites.

11. Le président du collége ou de la section a seul la police de l'assemblée. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle des séances ni aux abords du lieu où se tient l'assemblée. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus de déférer à ses réquisitions.

12. Le bureau de chaque collége ou section est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs. Dans les délibérations du bureau, le secrétaire n'a que voix consultative.

13. Les colléges et sections sont présidés par les maires, adjoints, et conseillers municipaux de la commune; à leur défaut, les présidents sont désignés par le maire, parmi les électeurs sachant lire et écrire. A Paris, les sections sont présidées, dans chaque arrondissement, par le maire, les adjoints ou les électeurs désignés par eux.

14. Les assesseurs sont pris suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire : à leur défaut, les assesseurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents sachant lire et écrire.

15. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations du collége.

16. Le bureau prononce provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent touchant les opérations du collége ou de la section. Ses décisions sont motivées. Toutes les réclamations et décisions sont inscrites au procès-verbal; les pièces ou bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été paraphés par le bureau.

17. Pendant toute la durée des opérations électorales, une copie officielle de la liste des électeurs, contenant les noms, domicile et qualifications de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siége le bureau.

18. Tout électeur inscrit sur cette liste a le droit de prendre part au vote. Néanmoins ce droit est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites, mais retenues, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés.

19. Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste. Toutefois, seront admis au vote, quoique non inscrits, les citoyens porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant le jugement qui aurait prononcé leur radiation.

20. Nul électeur ne peut entrer dans le collége électoral s'il est porteur d'armes quelconques.

21. Les électeurs sont appelés successivement par ordre alphabétique. Ils apportent leur bulletin préparé en dehors de l'assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs.

22. A l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé. Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre celles du scrutateur le plus âgé.

23. Le vote de chaque électeur est constaté par la signature ou le paraphe de l'un des membres du bureau apposé sur la liste en marge du nom du votant.

24. L'appel étant terminé, il est procédé au réappel de tous ceux qui n'ont pas voté.

25. Le scrutin reste ouvert pendant deux jours : le premier jour, depuis huit heures du matin jusqu'à six heures du soir; et le second jour, depuis huit heures du matin jusqu'à quatre heures du soir.

26. Les boîtes du scrutin sont scellées et déposées, pendant la nuit, au secrétariat ou dans la salle de la mairie. Les scellés sont également apposés sur les ouvertures de la salle où les boîtes ont été déposées.

27. Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante : la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les bulletins à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix et le passe à un autre scrutateur; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet.

28. Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Néanmoins, dans les colléges ou sections où il se sera présenté moins de trois cents votants, le bureau pourra procéder lui-même, et sans l'intervention de scrutateurs supplémentaires, au dépouillement du scrutin.

29. Les tables sur lesquelles s'opère le dépouillement du scrutin sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour.

30. Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.

31. Immédiatement après le dépouillement, le résultat du scrutin est rendu public et les bulletins autres que ceux qui, conformément aux art. 16 et 30, doivent être annexés au procès-verbal, sont brûlés en présence des électeurs.

32. Pour les colléges divisés en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section. Le résultat est immédiatement arrêté et signé par le bureau; il est ensuite porté par le président, au bureau de la première section qui, en présence des présidents des autres sections, opère le recensement général des votes et en proclame le résultat.

33. Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double. L'un de ces doubles reste déposé au secrétariat de la mairie; l'autre double est transmis au sous-préfet de l'arrondissement, qui le fait parvenir au préfet du département.

34. Le recensement général des votes, pour chaque circonscription électorale, se fait au chef-lieu du département en séance publique. Il est opéré par une commission composée de trois membres du conseil général. A Paris le recensement est fait par une commission de cinq membres du conseil général, désignés par le préfet de la Seine. Cette opération est constatée par un procès-verbal.

35. Le recensement général des votes étant terminé, le président de la commission en fait connaître le résultat. Il proclame député au Corps législatif celui des candidats qui a satisfait aux deux conditions exigées par l'art. 6 du décret organique.

36. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue des suffrages et le vote en sa faveur du quart au moins des électeurs inscrits, l'élection est continuée au deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du scrutin.

37. Aussitôt après la proclamation du résultat des opérations électorales, les procès-verbaux et les pièces y annexées sont transmis, par les soins des préfets et l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, au Corps législatif.

TROISIÈME SÉRIE.

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ET MUNICIPALE.

Loi du 28 pluviôse an VIII.

TITRE PREMIER.

DIVISION DU TERRITOIRE.

Art. 1er. Le territoire européen de la République sera divisé en départements et en arrondissements communaux, conformément au tableau annexé à la présente loi (1).

TITRE II.

ADMINISTRATION.

§ 1er. *Administration de département.*

2. Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département.

Le conseil de préfecture sera composé de cinq membres (2), et le conseil général le sera de vingt-quatre dans les départements ci-après :

Aisne, Calvados, Charente-Inférieure, Côtes-du-Nord, Dordogne, Escaut, Eure, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Isère, Ille-et-Vilaine, Jemmapes, Loire-Inférieure, Lys, Maine-et-Loire, Manche, Mont-Blanc, Morbihan, Nord, Orne, Pas-de-Calais; Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Saône-et-Loire, Seine, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme (3).

Le conseil de préfecture sera composé de quatre membres, et le conseil général le sera de vingt dans les départements ci-après nommés :

Ain, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente, Côte-d'Or, Dyle, Gard, Loire, Lot, Lot-et-Garonne, Mayenne, Meurthe, Moselle, Oise, Ourte, Basses-Pyrénées, Rhône, Sarthe, Yonne (4).

(1) Ce tableau comprenait quatre-vingt-dix-huit départements, dont neuf ont cessé de faire partie de la France. Les quatre-vingt-neuf autres sont les départements actuels, sauf que ceux du Golo et du Liamone ont été réunis en un seul, sous le nom de la Corse, que celui de Tarn-et-Garonne a été ultérieurement créé par démembrement de ceux de la Haute-Garonne, du Lot, de Lot-et-Garonne, et de l'Aveyron, et que ceux du Léman et du Mont-Blanc ont été remplacés par ceux de la Savoie et de la Haute-Savoie.

(2) Aujourd'hui, le nombre des membres de chaque conseil de préfecture est fixé par le décret-loi du 28 mars 1852, conformément à ce que nous avons dit, n° 374.

(3) Parmi ces départements, ont cessé de faire partie de la France ceux de l'Escaut, de Jemmapes, de la Lys. Celui du Mont-Blanc a été remplacé par celui de la Haute-Savoie.

(4) Parmi ces départements, ont cessé de faire partie de la France ceux de la Dyle et de l'Ourte.

Le conseil de préfecture sera composé de trois membres, et le conseil général le sera de seize, dans les départements ci-après nommés :

Allier, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ardennes, Ariége, Aube, Aude, Cantal, Cher, Corrèze, Creuse, Doubs, Drôme, Eure-et-Loir, Forêts, Gers, Golo, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Liamone, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lozère, Léman, Marne, Haute-Marne, Mense, Meuse-Inférieure, Deux-Nèthes, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Sambre-et-Meuse, Haute-Saône, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges (1).

3. Le préfet sera chargé seul de l'administration.

4. Le conseil de préfecture prononcera sur les demandes de particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes;

Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché;

Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration;

Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics;

Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie;

Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider;

Enfin, sur le contentieux des domaines nationaux.

5. Lorsque le préfet assistera au conseil de préfecture, il présidera; en cas de partage, il aura voix prépondérante.

6. Le conseil général de département s'assemblera chaque année; l'époque de sa réunion sera déterminée par le gouvernement, la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours.

Il nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire.

Il fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département.

Il statuera sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages.

Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses du département.

Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses.

(1) Parmi ces départements, ont cessé de faire partie de la France ceux des Forêts, de la Meuse-Inférieure, des Deux-Nèthes et de Sambre-et-Meuse. Ceux du Golo et du Liamone furent réunis plus tard en un seul, sous le nom de la Corse, qui fit partie de la troisième classe. Celui de Tarn-et-Garonne, ultérieurement créé, fut aussi compris dans cette classe. Celui du Léman a été remplacé par celui de la Savoie.

Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'intérieur.

7. Un secrétaire général de préfecture aura la garde des papiers et signera les expéditions.

§ 2. *Administration communale.*

8. Dans chaque arrondissement communal, il y aura un sous-préfet et un conseil d'arrondissement composé de onze membres.

9. Le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités.

10. Le conseil d'arrondissement s'assemblera chaque année : l'époque de sa réunion sera déterminée par le gouvernement; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours.

Il nommera un de ses membres pour président, et un autre pour secrétaire.

Il fera la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement.

Il donnera son avis motivé sur les demandes en décharge, qui seront formées par les villes, bourgs et villages.

Il entendra le compte annuel que le sous-préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement.

Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement et l'adressera au préfet.

11. Dans les arrondissements communaux où sera situé le chef-lieu de département, il n'y aura point de sous-préfet.

§ 3. *Municipalités.*

12. Dans les villes, bourgs et autres lieux pour lesquels il y a maintenant un agent municipal et un adjoint, et dont la population n'excédera pas deux mille cinq cents habitants, il y aura un maire et un adjoint; dans les villes ou bourgs de deux mille cinq cents à cinq mille habitants, un maire, et deux adjoints; dans les villes de cinq mille habitants à dix mille, un maire, deux adjoints et un commissaire de police; dans les villes dont la population excédera dix mille habitants, outre le maire, deux adjoints et un commissaire de police, il y aura un adjoint par vingt mille habitants d'excédant, et un commissaire par dix mille d'excédant.

13. Les maires et adjoints rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint : relativement à la police et à l'état civil, ils rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales de canton, les agents municipaux et adjoints.

14. Dans les villes de cent mille habitants et au-dessus, il y aura un maire et un adjoint, à la place de chaque administration municipale; il y aura de plus un commissaire général de police, auquel les commissaires de police seront

subordonnés, et qui sera subordonné au préfet : néanmoins il exécutera les ordres qu'il recevra immédiatement du ministre chargé de la police.

15. Il y aura un conseil municipal dans chaque ville, bourg ou autre lieu pour lequel il existe un agent municipal et un adjoint.

Le nombre de ses membres sera de dix dans les lieux dont la population n'excède pas deux mille cinq cents habitants; de vingt dans ceux où elle n'excède pas cinq mille; de trente, dans ceux où la population est plus nombreuse.

Ce conseil s'assemblera chaque année le 15 pluviôse, et pourra rester assemblé quinze jours.

Il pourra être convoqué extraordinairement par ordre du préfet.

Il entendra et pourra débattre le compte des recettes et dépenses municipales, qui sera rendu par le maire au sous-préfet, lequel l'arrêtera définitivement.

Il réglera le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs.

Il réglera la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants.

Il délibérera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins; sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs.

16. A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seront chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil.

Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités.

17. A Paris, le conseil de département remplira les fonctions de conseil municipal.

§ 4. *Des nominations.*

18. Le premier consul nommera les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux de département, le secrétaire général de préfecture, les sous-préfets, les membres des conseils d'arrondissement, les maires et adjoints des villes de plus de cinq mille habitants, les commissaires généraux de police et préfets de police dans les villes où il en sera établi.

19. Les membres des conseils généraux de département et ceux des conseils d'arrondissements communaux seront nommés pour trois ans : ils pourront être continués.

20. Les préfets nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux; ils nommeront et pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de cinq mille habitants. Les membres des conseils municipaux seront nommés pour trois ans : ils pourront être continués.

Loi du 22 juin 1833.

TITRE PREMIER.

FORMATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

Art. 1er. Il y a dans chaque département un conseil général.

2. Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans pouvoir toutefois excéder le nombre trente.

3. Un membre du conseil général est élu, dans chaque canton, par une assemblée électorale composée des électeurs et des citoyens portés sur la liste du jury. Si leur nombre est au-dessous de cinquante, le complément sera formé par l'appel des citoyens les plus imposés.

Dans les départements qui ont plus de trente cantons, des réunions de cantons seront opérées conformément au tableau ci-annexé; de telle sorte que le département soit divisé en trente circonscriptions électorales (1).

Les électeurs, les citoyens inscrits sur la liste du jury, et les plus imposés portés sur la liste complémentaire dans chacun des cantons réunis, formeront une seule assemblée électorale.

4. Nul ne sera éligible au conseil général de département s'il ne jouit des droits civils et politiques; si, au jour de son élection, il n'est âgé de vingt-cinq ans, et s'il ne paie, depuis un an au moins, deux cents francs de contributions directes dans le département.

Toutefois, si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des conseillers de département qui doivent être élus par les cantons ou circonscriptions électorales de cet arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés.

5. Ne pourront être nommés membres des conseils généraux :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

2° Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au paiement des dépenses publiques de toute nature ;

3° Les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département;

4° Les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

6. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux.

7. Lorsqu'un membre du conseil général aura manqué à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il sera considéré comme démissionnaire, et il sera procédé à une nouvelle élection conformément à l'art. 11.

(1) Nous ne reproduisons pas le tableau dont il est question dans cet article, ce tableau n'ayant plus d'utilité depuis que chaque canton nomme, dans tous les cas, son représentant distinct au conseil général.

8. Les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans; ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans, et sont indéfiniment rééligibles.

A la session qui suivra la première élection des conseils généraux, le conseil général divisera les cantons ou circonscriptions électorales du département en trois séries, en répartissant autant qu'il sera possible dans une proportion égale les cantons ou circonscriptions électorales de chaque arrondissement dans chacune des séries. Il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les séries. Ce tirage se fera par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

9. La dissolution d'un conseil général peut être prononcée par le roi ; en ce cas il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et, au plus tard, dans le délai de trois mois, à dater du jour de la dissolution.

10. Le conseiller de département élu dans plusieurs cantons ou circonscriptions électorales sera tenu de déclarer son option au préfet dans le mois qui suivra les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décidera, par la voie du sort, à quel canton ou circonscription électorale le conseiller appartiendra.

Il sera procédé de la même manière lorsqu'un citoyen aura été élu à la fois membre du conseil général et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement.

11. En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, l'assemblée électorale qui doit pourvoir à la vacance sera réunie dans le délai de deux mois.

TITRE II.

RÈGLES DE LA SESSION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

12. Un conseil général ne peut se réunir s'il n'a été convoqué par le préfet en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donnera lecture de l'ordonnance de convocation, recevra le serment des conseillers nouvellement élus, et déclarera, au nom du roi, que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil général.

Le conseil formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera au scrutin et à la majorité absolue des voix son président et son secrétaire.

Le préfet a entrée au conseil général; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

13. Les séances du conseil général ne sont pas publiques; il ne peut délibérer que si la moitié plus un des conseillers sont présents; les votes sont re-

Digitized by Google

cueillis au scrutin secret toutes les fois que quatre conseillers présents le réclament.

14. Tout acte ou toute délibération d'un conseil général, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet. La nullité sera prononcée par une ordonnance du roi.

15. Toute délibération prise hors de la réunion légale du conseil général est nulle de droit.

Le préfet, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du conseil et inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement, pendant les trois années qui suivront la condamnation.

16. Il est interdit à tout conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département.

En cas d'infraction à cette disposition, le conseil général sera suspendu par le préfet, en attendant que le roi ait statué.

17. Il est interdit à tout conseil général de faire ou de publier aucune proclamation ou adresse.

En cas d'infraction à cette disposition, le préfet déclarera par arrêté que la session du conseil général est suspendue : il sera statué définitivement par ordonnance royale.

18. Dans les cas prévus par les deux articles précédents, le préfet transmettra son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 123 du Code pénal.

19. Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au conseil général par les art. 15, 16 et 17 sera passible des peines portées par l'art. 123 du Code pénal.

TITRE III.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

20. Il y aura dans chaque arrondissement de sous-préfecture un conseil d'arrondissement composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf.

21. Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, une ordonnance royale répartira entre les cantons les plus peuplés le nombre de conseillers d'arrondissement à élire pour complément.

22. Les conseillers d'arrondissement sont élus dans chaque canton par l'assemblée électorale, composée conformément au premier paragraphe de l'art. 3.

Dans les départements où, conformément au deuxième paragraphe du même art. 3, des cantons ont été réunis, les membres de cette assemblée électorale

sont convoqués séparément dans leurs cantons respectifs pour élire les conseillers d'arrondissement.

23. Les membres des conseils d'arrondissement peuvent être choisis parmi tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, jouissant des droits civils et politiques, payant dans le département, depuis un an au moins, cent cinquante francs de contributions directes, dont le tiers dans l'arrondissement, et qui ont leur domicile réel ou politique dans le département. Si le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des membres du conseil d'arrondissement le complément sera formé par les plus imposés. Les incompatibilités prononcées par l'art. 5 sont applicables aux conseils d'arrondissement.

24. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général.

25. Les membres des conseils d'arrondissement sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. A la session qui suivra la première élection, le conseil général divisera en deux séries les cantons de chaque arrondissement. Il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Ce tirage se fera par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique.

26. Les art. 7, 9, 10 et 11 de la présente loi sont applicables aux conseils d'arrondissement.

TITRE IV.

RÈGLES POUR LA SESSION DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

27. Les conseils d'arrondissement ne pourront se réunir s'ils n'ont été convoqués par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session.

Au jour indiqué pour la réunion d'un conseil d'arrondissement, le sous-préfet donne lecture de l'ordonnance du roi, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom du roi, que la session est ouverte.

Les membres nouvellement élus qui n'ont point assisté à l'ouverture de la session ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil d'arrondissement.

Le conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nommera au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire.

Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement, il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations.

28. Les art. 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 sont applicables à la session des conseils d'arrondissement.

TITRE V.

DES LISTES D'ÉLECTEURS.

29. Si un électeur qui, aux termes de l'art. 10 de la loi du 19 avril 1831 (1), a choisi son domicile politique hors de son domicile réel, veut néanmoins coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement, dans le canton de son domicile réel, il sera tenu d'en faire, trois mois d'avance, une déclaration expresse aux greffes des justices de paix du canton de son domicile politique et de son domicile réel.

30. Les citoyens qui n'ont pas été portés sur la liste départementale du jury, à cause de l'incompatibilité résultant de l'art. 383 du Code d'instruction criminelle, seront d'office, ou sur leur réclamation, inscrits comme ayant droit de coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement dans le canton de leur domicile réel.

31. La liste supplémentaire qui comprendra les citoyens désignés aux deux articles précédents sera dressée par canton, dans les mêmes formes, dans les mêmes délais et de la même manière que les listes électorales prescrites par la loi du 19 avril 1831.

32. S'il y a moins de cinquante citoyens inscrits sur lesdites listes, le préfet dressera une troisième liste comprenant les citoyens ayant domicile réel dans le canton qui devront compléter le nombre cinquante, conformément à l'art. 3 de la présente loi. Cette liste sera affichée dans toutes les communes du canton.

Toutes les fois que le nombre des citoyens portés sur la liste électorale d'un canton et sur la liste supplémentaire mentionnée à l'art. 31 ne s'élèvera pas au-delà de cinquante, le préfet fera publier dans les communes du canton une liste dressée dans la même forme et contenant les noms des dix citoyens susceptibles d'être appelés à compléter le nombre de cinquante, par suite des changements qui surviendraient ultérieurement dans les listes électorales ou du jury.

33. Tout citoyen payant dans un canton une somme de contributions qui le placerait sur la liste des plus imposés pourra se faire inscrire, bien qu'il n'y ait point son domicile réel, en faisant la déclaration prescrite par l'art. 29.

TITRE VI.

DE LA TENUE DES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES.

34. Les assemblées électorales sont convoquées par le préfet au chef-lieu de canton, et, lorsque l'assemblée comprend plus d'un canton, au chef-lieu d'un des cantons réunis.

Toutefois, le préfet pourra désigner pour la tenue de l'assemblée le chef-lieu d'une commune plus centrale ou de communications plus faciles.

(1) Cette loi réglait les élections à la chambre des députés. Comme elle est aujourd'hui entièrement abrogée, nous avons cru inutile de la comprendre dans notre recueil.

Digitized by Google

35. Il n'y aura qu'une seule assemblée lorsque le nombre des citoyens appelés à voter ne sera pas supérieur à trois cents. Au-delà de ce nombre, le préfet prendra un arrêté pour diviser l'assemblée en sections; aucune section ne pourra comprendre moins de cent ni plus de trois cents.

36. Si l'assemblée n'est pas fractionnée en sections, la présidence appartient au maire du chef-lieu de canton.

Dans le cas contraire, le maire préside la première section. Les adjoints, et, à défaut des adjoints, les membres du conseil municipal de cette commune selon l'ordre du tableau, président les autres sections.

Le droit de suffrage est exercé par le président de l'assemblée et par les présidents de sections, même lorsqu'ils ne sont pas inscrits sur les listes.

37. Le président a seul la police de l'assemblée ou de la section où il siége; les assemblées ne peuvent s'occuper d'aucun autre objet que des élections qui leur sont attribuées. Toutes discussions, toutes délibérations leur sont interdites.

38. Nul ne peut se présenter armé dans l'assemblée.

39. Le président appelle au bureau, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à la séance sachant lire et écrire. Le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire.

40. Nul ne pourra être admis à voter s'il n'est inscrit, soit sur la liste des électeurs et du jury, soit sur la liste supplémentaire mentionnée à l'art. 31, soit enfin sur la liste des plus imposés mentionnée à l'art. 32.

Ces listes seront affichées dans la salle et déposées sur le bureau du président; toutefois, le bureau sera tenu d'admettre à voter ceux qui se présenteraient munis d'un arrêt de cour royale déclarant qu'ils font partie d'une des listes susdites, et ceux qui sont en instance, soit devant le tribunal, soit devant le conseil de préfecture, au sujet d'une décision qui aurait ordonné que leurs noms seraient rayés de la liste.

Cette admission n'entraînera aucun retranchement sur la liste complémentaire des plus imposés.

41. Avant de voter pour la première fois, chaque membre de l'assemblée prête le serment prescrit par la loi du 31 août 1830 (1).

42. Chaque électeur, après avoir été appelé, reçoit du président un bulletin ouvert, où il écrit ou fait écrire secrètement son vote par un électeur de son choix sur une table disposée à cet effet et séparée du bureau; puis il remet son bulletin écrit et fermé au président, qui le dépose dans la boîte destinée à cet usage.

43. La table placée devant le président et les scrutateurs sera disposée de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour, pendant le dépouillement du scrutin.

44. Les votants sont successivement inscrits sur une liste qui est ensuite annexée au procès-verbal des opérations, après avoir été certifiée et signée par les membres du bureau.

(1) Ce serment était ainsi conçu : « Je jure fidélité au roi des Français, obéissance à la charte constitutionnelle et aux lois du royaume. »

45. La présence du tiers plus un des électeurs inscrits sur les listes et la majorité absolue des votes exprimés sont nécessaires au premier tour de scrutin pour qu'il y ait élection.

Au deuxième tour de scrutin, la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des électeurs présents.

En cas d'égalité du nombre des suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

46. Lorsque la boîte du scrutin aura été ouverte et le nombre des bulletins vérifié, un des scrutateurs prendra successivement chaque bulletin, le dépliera, le remettra au président, qui en fera la lecture à haute voix et le passera à un autre scrutateur.

Immédiatement après le dépouillement, les bulletins seront brûlés en présence de l'assemblée.

Dans les assemblées divisées en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section; le résultat en est arrêté et signé par les membres du bureau; il est immédiatement porté par le président de chaque section au bureau de la première section, qui fait, en présence des présidents de toutes les sections, le recensement général des votes.

47. Les deux tours de scrutin prévus par l'art. 45 ci-dessus peuvent avoir lieu le même jour; mais chaque scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins.

Trois membres au moins du bureau, y compris le secrétaire, doivent toujours être présents.

48. Le bureau statue provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent au sujet des opérations de l'assemblée.

49. En aucun cas, les opérations de l'assemblée électorale ne pourront durer plus de deux jours.

50. Les procès-verbaux des opérations des assemblées, remis par les présidents, sont, par l'intermédiaire du sous-préfet, transmis au préfet, qui, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit, dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture, lequel prononcera dans le mois.

51. Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer les opérations de nullité. Si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée dans le délai de cinq jours à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de préfecture dans le délai d'un mois à compter de sa réception à la préfecture.

52. Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, la question est portée devant le tribunal de l'arrondissement, qui statue, sauf l'appel. L'acte d'appel devra, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux. La cause sera jugée sommairement et conformément au § 4 de l'art. 33 de la loi du 1er avril 1831.

53. Le recours au conseil d'État sera exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais.

54. Le recours devant le conseil d'État sera suspensif lorsqu'il sera exercé par le conseiller élu.

L'appel des jugements des tribunaux ne sera pas suspensif lorsqu'il sera interjeté par le préfet.

(1). La présente loi n'est pas applicable au département de la Seine; il sera statué à son égard par une loi spéciale.

Loi du 20 avril 1834 (2).

TITRE PREMIER.

DU CONSEIL GÉNÉRAL DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

Art. 1er. Le conseil général du département de la Seine se compose de quarante-quatre membres.

2. Les douze arrondissements de la ville de Paris nomment chacun trois membres du conseil général du département, et les deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, chacun quatre. Les membres choisis par les arrondissements de Paris sont pris parmi les éligibles ayant leur domicile réel à Paris.

3. Les élections sont faites dans chaque arrondissement par des assemblées électorales convoquées par le préfet de la Seine.

Sont appelés à ces assemblées :

1° Tous les citoyens portés sur les listes électorales formées en vertu des dispositions de la loi du 19 avril 1831;

2° Les électeurs qui, ayant leur domicile réel à Paris, ne sont pas portés sur ces listes, parce qu'ils ont leur domicile politique dans un autre département où ils exercent et continueront d'exercer tous leurs droits d'électeurs, conformément aux dispositions existantes;

3° Les officiers des armées de terre et de mer en retraite, jouissant d'une pension de retraite de douze cents francs au moins, et ayant, depuis cinq ans, leur domicile réel dans le département de la Seine;

4° Les membres des cours, ceux des tribunaux de première instance et de commerce siégeant à Paris;

5° Les membres de l'Institut et autres sociétés savantes instituées par une loi;

6° Les avocats au conseil du roi et à la Cour de cassation, les notaires et les

(1) Nous omettons les art. 55 et 56, consacrés à des dispositions purement transitoires.

(2) Cette loi est encore en vigueur dans toutes celles de ses dispositions qui ne sont pas incompatibles avec la nouvelle législation, qui résulte de l'art. 1er du décret du 3 juillet 1848, de l'art. 12 de la loi du 7 juillet 1852, de l'art. 14 de celle du 5 mai 1855, et de la loi du 16 juin 1859 sur l'extension des limites de Paris. Cette dernière loi a eu pour principal effet de porter à vingt, au lieu de douze, le nombre des arrondissements de la ville de Paris.

Digitized by Google

avoués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions dans le département de la Seine;

7° Les docteurs et licenciés en droit inscrits depuis dix années non interrompues sur le tableau des avocats près les cours et tribunaux dans le département de la Seine;

8° Les professeurs au Collége de France, au Muséum d'histoire naturelle, à l'école Polytechnique, et les docteurs et licenciés d'une ou de plusieurs des facultés de droit, de médecine, des sciences et des lettres, titulaires des chaires d'enseignement supérieur ou secondaire dans les écoles de l'État situées dans le département de la Seine;

9° Les docteurs en médecine, après un exercice de dix années consécutives dans la ville de Paris, dûment constaté par le paiement ou par l'exemption du droit de patente.

4. Sont appliquées à la confection des listes les dispositions de la loi du 19 avril 1831 qui y sont relatives.

5. Aucun scrutin n'est valable si la moitié plus un des électeurs inscrits n'a voté.

Nul n'est élu s'il ne réunit la majorité absolue des suffrages exprimés.

Lorsqu'il y aura plusieurs membres du conseil général à élire, on procédera par scrutin de liste.

Après les deux premiers tours de scrutin, si l'élection n'est point faite, le bureau proclame les noms des candidats qui ont obtenu le plus de suffrages en nombre double de celui des membres à élire. Au troisième tour de scrutin, les suffrages ne pourront être valablement donnés qu'aux candidats ainsi proclamés.

Lorsque l'élection n'a pas pu être faite faute d'un nombre suffisant d'électeurs, ou est déclarée nulle pour quelque cause que ce soit, le préfet du département de la Seine assigne un jour dans la quinzaine suivante, pour procéder de nouveau à l'élection.

6. Les colléges électoraux et leurs sections sont présidés par le maire, par ses adjoints, suivant l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux de l'arrondissement ou de la commune où l'élection a lieu, suivant l'ordre de leur inscription au tableau.

Les quatre scrutateurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents; le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire.

L'élection a lieu par un seul collége dans chacun des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

7. La tenue des assemblées électorales a lieu conformément aux dispositions contenues dans les art. 41, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 56 et 58 de la loi du 19 avril 1831, et les art. 50 et 51 de la loi du 21 mars 1831 (1).

(1) Cette loi étant aujourd'hui expressément abrogée par celle du 5 mai 1855, nous avons dû ne pas la comprendre dans notre recueil.

TITRE II.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

8. Les conseillers d'arrondissement sont élus dans chacun des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis par des assemblées électorales composées des électeurs appartenant à chaque canton, et portés sur les listes conformément aux dispositions des art. 3 et 4 de la présente loi.

9. Il n'y aura point de conseil d'arrondissement pour la ville de Paris.

10. Toutes les dispositions de la loi du 22 juin 1833, sur l'organisation départementale, qui ne sont pas contraires aux dispositions précédentes, sont applicables au conseil général du département de la Seine et aux conseils des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

TITRE III.

DE L'ORGANISATION MUNICIPALE DE LA VILLE DE PARIS.

11. Le corps municipal de Paris se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris.

12. Il y a un maire et deux adjoints pour chacun des douze arrondissements de Paris.

Ils sont choisis par le roi, pour chaque arrondissement, sur une liste de douze candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Ils sont nommés pour trois ans et toujours révocables.

13. En exécution de l'article précédent, les électeurs qui ont concouru à Paris à la nomination des membres du conseil général sont convoqués tous les trois ans, pour procéder, par un scrutin de liste, à la désignation de douze citoyens réunissant les conditions d'éligibilité que la loi a déterminées pour les membres du conseil général. Ces candidats sont indéfiniment rééligibles.

Pour que le scrutin soit valable, la majorité absolue des votes exprimés est nécessaire au premier tour; la majorité relative suffit au second tour de scrutin.

14. Le conseil municipal de la ville de Paris se compose des trente-six membres qui, en exécution des art. 2 et 3, sont élus par les douze arrondissements de Paris pour faire partie du conseil général du département de la Seine.

15. Le roi nomme, chaque année, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de ce conseil.

Le secrétaire est élu chaque année par les membres du conseil et parmi eux.

16. Le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal; ils y ont voix consultative.

17. Le conseil municipal ne s'assemble que sur la convocation du préfet de la Seine. Il ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet le préfet, et lorsque la majorité absolue de ses membres assiste à la séance.

18. Il y a chaque année une session ordinaire, qui est spécialement consa-

crée à la présentation et à la discussion du budget. Cette session ne peut durer plus de six semaines. L'époque de la convocation doit être notifiée à chaque membre du conseil un mois au moins à l'avance.

19. Lorsqu'un membre du conseil a manqué à une session ordinaire et à trois convocations extraordinaires consécutives, sans causes légitimes ou empêchements admis par le conseil, il est déclaré démissionnaire par un arrêté du préfet, et il sera procédé à une élection nouvelle.

20. Les membres du conseil municipal prêtent serment la première fois qu'ils prennent séance, s'ils ne l'ont déjà prêté en qualité de membres du conseil général.

21. Les dispositions des articles 5, 6, 18, 19, 20, 21 de la loi du 21 mars 1831, relatifs aux incompatibilités, et l'art. 11 de la loi du 22 juin 1833, relatif aux cas de vacances, sont applicables aux maires et adjoints et aux membres du conseil municipal de la ville de Paris.

Il en est de même des art. 27, 28, 29 et 30 de la loi du 21 mars 1831, relatifs à l'irrégularité des délibérations des conseils municipaux et à leur dissolution.

Loi du 18 juillet 1837.

TITRE PREMIER.

DES RÉUNIONS, DIVISIONS OU FORMATIONS DE COMMUNES.

Art. 1er. Aucune réunion, division ou formation de commune ne pourra avoir lieu que conformément aux règles ci-après.

2. Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement dans les communes intéressées une enquête, tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

Les conseils municipaux, assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général, donneront leur avis.

3. Si le projet concerne une section de commune, il sera créé, pour cette section, une commission syndicale. Un arrêté du préfet déterminera le nombre des membres de la commission.

Ils seront élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section; et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section.

La commission nommera son président. Elle sera chargée de donner son avis sur le projet.

4. Les réunions et distractions de communes qui modifieront la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, ne pourront être prononcées que par une loi.

Toutes autres réunions et distractions de communes pourront être prononcées par ordonnance du roi, en cas de consentement des conseils municipaux délibérant avec les plus imposés, conformément à l'art. 2, ci-dessus, et, à défaut de ce consentement, pour les communes qui n'ont pas trois cents habitants, sur l'avis affirmatif du conseil général du département.

Dans tous les autres cas, il ne pourra être statué que par une loi.

5. Les habitants de la commune réunie à une autre conserveront la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature.

Les édifices et autres immeubles servant à usage public deviendront propriété de la commune à laquelle sera faite la réunion.

6. La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement.

Les édifices et autres immeubles servant à usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriété de la nouvelle commune, ou de la commune à laquelle sera faite la réunion.

7. Les autres conditions de la réunion ou de la distraction seront fixées par l'acte qui la prononcera.

Lorsqu'elle sera prononcée par une loi, cette fixation pourra être renvoyée à une ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas, de toutes les questions de propriété.

8. Dans tous les cas de réunion ou fractionnement de communes, les conseils municipaux seront dissous. Il sera procédé immédiatement à des élections nouvelles.

TITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DES MAIRES ET DES CONSEILS MUNICIPAUX.

CHAPITRE PREMIER.

DES ATTRIBUTIONS DES MAIRES.

9. Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements;

2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois;

3° De l'exécution des mesures de sûreté générale.

10. Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure :

1° De la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs;

2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits;

3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale;

4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses;

5° De la direction des travaux communaux;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règlements;

7° De souscrire dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.

11. Le maire prend des arrêtés à l'effet:

1° D'ordonner les mesures locales sur les objets commis par les lois à sa vigilance et à son autorité;

2° De publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation.

Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

Ceux de ces arrêtés qui portent réglement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet.

12. Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

13. Le maire nomme les gardes champêtres, sauf l'approbation du conseil municipal. Ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet; ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet peut seul les révoquer.

Le maire nomme également les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal. Il peut prononcer leur révocation.

14. Le maire est chargé seul de l'administration; mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions.

15. Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

16. Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal, désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau.

Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications.

Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

CHAPITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

17. Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants:

1° Le mode d'administration des biens communaux;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes;

4° Les affouages, en se conformant aux lois forestières.

18. Expédition de toute délibération sur un des objets énoncés en l'article précédent est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet qui en délivre ou fait délivrer récépissé. La délibération est exécutoire si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

Toutefois, le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours.

19. Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

1° Le budget de la commune, et en général toutes les recettes et les dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires;

2° Les tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales, leur affectation aux différents services publics, et en général tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration;

4° La délimitation ou le partage des biens indivis entre deux, ou plusieurs communes ou sections de commune;

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée;

6° Les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions, et en général tous les travaux à entreprendre;

7° L'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale;

8° Le parcours et la vaine pâture;

9° L'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux;

10° Les actions judiciaires et transactions;

Et tous les autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer.

20. Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont adressées au sous-préfet.

Elles sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent, ou par ordonnance royale, est prescrite par les lois ou par les règlements d'administration publique.

21. Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :

1° Les circonscriptions relatives au culte;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

3° Les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance;

5° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements, et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État;

6° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance;

7° Les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux;

8° Enfin tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis ou seront consultés par le préfet.

22. Le conseil municipal réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

23. Le conseil municipal délibère sur les comptes présentés annuellement par le maire;

Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif, conformément à l'art. 66 de la présente loi.

24. Le conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local.

Il ne peut faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse.

25. Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal désigne au scrutin celui de ses membres qui exerce la présidence.

Le maire peut assister à la délibération; il doit se retirer au moment où le conseil municipal va émettre son vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

26. Lorsque, après deux convocations successives faites par le maire, à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

27. Les délibérations des conseils municipaux se prennent à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

28. Les délibérations seront inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le sous-préfet. Elles seront signées par tous les membres présents à la séance, ou mention sera faite de la cause qui les aura empêchés de signer.

29. Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques; leurs débats ne pourront être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois des membres présents le réclament.

TITRE III.

DES DÉPENSES ET RECETTES, ET DES BUDGETS DES COMMUNES.

30. Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives.

Sont obligatoires les dépenses suivantes :

1° L'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ;

3° L'abonnement au *Bulletin des lois* ;

4° Les frais de recensement de la population;

5° Les frais des registres de l'état civil, et la portion des tables décennales à la charge des communes;

6° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception;

7° Le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes champêtres ;

8° Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois;

9° Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées ;

10° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton;

11° Les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont déterminées par les lois;

12° Les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois;

13° L'indemnité de logement aux curés et desservants, et autres ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement;

14° Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs comptes et budgets;

15° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés;

16° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte ;

17° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique;

18° Les frais des plans d'alignement;

19° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes, pour les communes où ils siégent; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent;

20° Les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux;

21° L'acquittement des dettes exigibles;

Et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

Toutes dépenses autres que les précédentes sont facultatives.

31. Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires.

Les recettes ordinaires des communes se composent :

1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature;

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayant droit aux fruits qui se perçoivent en nature;

3° Du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes;

5° Du produit des octrois municipaux;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés;

7° Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics;

8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis;

9° Du prix des concessions dans les cimetières;

10° Du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux;

11° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle et par les conseils de discipline de la garde nationale;

Et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi.

32. Les recettes extraordinaires se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées;

2° Du prix des biens aliénés;

3° Des dons et legs;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois;

6° Du produit des emprunts;

Et de toutes autres recettes accidentelles.

33. Le budget de chaque commune, proposé par le maire, et voté par le conseil municipal, est définitivement réglé et arrêté par le préfet.

Toutefois, le budget des villes dont le revenu est de cent mille francs, ou plus, est réglé par une ordonnance du roi.

Le revenu d'une commune est réputé atteindre cent mille francs lorsque les

recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

Il n'est réputé être descendu au-dessous de cent mille francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme.

34. Les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après le règlement du budget sont délibérés conformément aux articles précédents, et autorisés par le préfet dans les communes dont il est appelé à régler le budget, et par le ministre dans les autres communes.

Toutefois, dans ces dernières communes, les crédits supplémentaires pour dépenses urgentes pourront être approuvés par le préfet.

35. Dans le cas où, par une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continueront, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente.

36. Les dépenses proposées au budget d'une commune peuvent être rejetées ou réduites par l'ordonnance du roi ou par l'arrêté du préfet, qui règle ce budget.

37. Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne pourra être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires.

Le crédit pour dépenses imprévues sera employé par le maire, avec l'approbation du préfet et du sous-préfet.

Dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, le maire pourra employer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suivra la dépense effectuée.

38. Les dépenses proposées au budget ne peuvent être augmentées, et il ne peut y en être introduit de nouvelles par l'arrêté du préfet, ou l'ordonnance du roi, qu'autant qu'elles sont obligatoires.

39. Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par ordonnance du roi pour les communes dont le revenu est de cent mille francs et au-dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur.

Dans tous les cas, le conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années; s'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépen-

Digitized by Google

ses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

40. Les délibérations du conseil municipal concernant une contribution extraordinaire destinée à subvenir aux dépenses obligatoires, ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenu, et d'une ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

Dans le cas où la contribution extraordinaire aurait pour but de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obligatoires, elle ne pourra être autorisée que par ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenu, et, par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

41. Aucun emprunt ne pourra être autorisé que par ordonnance du roi, rendue dans les formes des règlements d'administration publique, pour les communes ayant moins de cent mille francs de revenu, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

Néanmoins, en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions, une ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique, pourra autoriser les communes dont le revenu est de cent mille francs et au-dessus à contracter un emprunt jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus.

42. Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à cent mille francs, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal en nombre égal à celui des membres en exercice.

Les plus imposés seront convoqués individuellement par le maire, au moins dix jours avant celui de la réunion.

Lorsque les plus imposés appelés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal par les plus imposés portés après eux sur le rôle.

43. Les tarifs des droits de voirie sont réglés par ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

44. Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, sont réparties par délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet.

Ces taxes sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

45. Aucune construction nouvelle ou reconstruction entière ou partielle ne pourra être autorisée que sur la production des projets et devis.

Ces projets et devis seront soumis à l'approbation préalable du ministre compétent quand la dépense excédera trente mille francs, et à celle du préfet quand elle sera moindre.

TITRE IV.

DES ACQUISITIONS, ALIÉNATIONS, BAUX, DONS ET LEGS.

46. Les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'immeubles, le partage de biens indivis, sont exécutoires sur arrêté du préfet en conseil de préfecture, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas trois mille francs, pour les communes dont le revenu est au-dessus de cent mille francs, et vingt mille francs pour les autres communes.

S'il s'agit d'une valeur supérieure, il est statué par ordonnance du roi.

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux qui servent à un usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi, qui déterminera les formes de la vente.

47. Les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des baux dont la durée devra excéder dix-huit ans ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance royale.

Quelle que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire n'est exécutoire qu'après l'approbation du préfet.

48. Les délibérations ayant pour objet l'acceptation des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent faits à la commune et aux établissements communaux sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, lorsque la valeur n'excède pas trois mille francs, et en vertu d'une ordonnance du roi, lorsque la valeur est supérieure ou qu'il y a réclamation des prétendants droits à la succession.

Les délibérations qui porteraient refus de dons et legs, et toutes celles qui concerneraient des dons et legs d'objets immobiliers, ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi.

Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs en vertu de la délibération du conseil municipal : l'ordonnance du roi ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation.

TITRE V.

DES ACTIONS JUDICIAIRES ET DES TRANSACTIONS.

49. Nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture.

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture.

Cependant, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que la commune ou section préalablement appelée à en délibérer aurait refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section sera mise en cause et la décision qui interviendra aura effet à son égard.

50. La commune, section de commune ou le contribuable auquel l'autorisation aura été refusée, pourra se pourvoir devant le roi en conseil d'État. Le pourvoi sera introduit et jugé en la forme administrative. Il devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture.

51. Quiconque voudra intenter une action contre une commune ou section de commune sera tenu d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Il lui en sera donné récépissé.

La présentation du mémoire interrompra la prescription et toutes déchéances.

Le préfet transmettra le mémoire au maire, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer.

52. La délibération du conseil municipal sera dans tous les cas transmise au conseil de préfecture, qui décidera si la commune doit être autorisée à ester en jugement.

La décision du conseil de préfecture devra être rendue dans le délai de deux mois à partir de la date du récépissé énoncé en l'article précédent.

53. Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation devra être motivée.

En cas de refus de l'autorisation, le maire pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le roi en son conseil d'État, conformément à l'art. 50 ci-dessus.

Il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement, au secrétariat général du conseil d'État.

54. L'action ne pourra être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'art. 52, qu'après l'expiration de ce délai.

En cas de pourvoi contre la décision du conseil de préfecture, l'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, et à défaut de décision dans le délai fixé par l'article précédent, jusqu'à l'expiration de ce délai.

En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action, qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée.

55. Le maire peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

56. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même, il est formé, pour cette section, une commission syndicale de trois ou cinq membres que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés.

Les membres du corps municipal qui seraient intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section, ne devront point participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige.

Ils seront remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune que le préfet choisira parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section.

Digitized by Google

L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet.

57. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre une section de la même commune, il sera formé, pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale conformément à l'article précédent.

58. La section qui aura obtenu une condamnation contre la commune, ou contre une autre section, ne sera point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès.

Il en sera de même à l'égard de toute partie qui aurait plaidé contre une commune ou section de commune.

59. Toute transaction consentie par un conseil municipal ne peut être exécutée qu'après l'homologation par ordonnance royale, s'il s'agit d'objets immobiliers ou d'objets mobiliers d'une valeur supérieure à 3,000 fr., et par arrêté du préfet en conseil de préfecture dans les autres cas.

TITRE VI.

COMPTABILITÉ DES COMMUNES.

60. Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ils sont définitivement approuvés par les préfets, pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr., et par le ministre compétent pour les autres communes.

61. Le maire peut seul délivrer des mandats. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture.

L'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire.

62. Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul, et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxe, de sous-répartitions et de prestations locales, devront être remis à ce comptable.

63. Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture.

64. Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable; elle pourra en outre être poursuivie en

vertu de l'article 258 du Code pénal comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques.

65. Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal.

Néanmoins, dans les communes dont le revenu excède 30,000 fr., ces fonctions sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial. Il est nommé par le roi sur trois candidats que le conseil municipal présente.

Les dispositions du premier paragraphe ci-dessus ne seront applicables aux communes ayant actuellement un receveur municipal que sur la demande du conseil municipal ou en cas de vacance.

66. Les comptes du receveur municipal sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 fr., sauf recours à la cour des comptes.

Les comptes des receveurs des communes dont le revenu excède 30,000 fr. sont réglés et apurés par ladite cour.

Les dispositions ci-dessus concernant la juridiction des conseils de préfecture et de la cour des comptes sur les comptes des receveurs municipaux, sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance.

67. La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique. Les receveurs municipaux sont assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance des receveurs des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances de l'arrondissement.

68. Les comptables qui n'auront pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements pourront être condamnés, par l'autorité chargée de les juger, à une amende de dix francs à cent francs, par chaque mois de retard, pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils de préfecture, et de cinquante francs à cinq cents francs, également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la cour des comptes.

Ces amendes seront attribuées aux communes ou établissements qui concernent les comptes en retard.

Elles seront assimilées aux débets des comptables, et le recouvrement pourra en être suivi par corps, conformément aux art. 8 et 9 de la loi du 17 avril 1832.

69. Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie où toute personne imposée aux rôles de la commune a droit d'en prendre connaissance.

Ils seront rendus publics par la voie de l'impression dans les communes dont le revenu est de cent mille francs ou plus, et dans les autres quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

TITRE VII.

DES INTÉRÊTS QUI CONCERNENT PLUSIEURS COMMUNES.

70. Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits par indivis, une ordonnance du roi instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, le nombre de délégués qui aura été déterminé par l'ordonnance du roi.

La commission syndicale sera renouvelée tous les trois ans après le renouvellement partiel des conseils municipaux.

Les délibérations prises par la commission ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, et demeurent d'ailleurs soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux.

71. La commission syndicale sera présidée par un syndic qui sera nommé par le préfet et choisi parmi les membres qui la composent.

Les attributions de la commission syndicale et du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, seront les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales.

72. Lorsqu'un même travail intéressera plusieurs communes, les conseils municipaux seront spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter. Ces délibérations seront soumises à l'approbation du préfet.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera, après avoir entendu les conseils d'arrondissement et le conseil général. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par ordonnance royale.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'art. 39 de la présente loi.

73. En cas d'urgence, un arrêté du préfet suffira pour ordonner les travaux et pourvoira à la dépense à l'aide d'un rôle provisoire. Il sera procédé ultérieurement à sa répartition définitive dans la forme déterminée par l'article précédent.

TITRE VIII.

DISPOSITION SPÉCIALE.

74. Il sera statué par une loi spéciale sur l'administration municipale de la ville de Paris (1).

(1) Cette loi spéciale n'ayant jamais été rendue, il s'ensuit que la loi générale reste applicable à l'administration municipale de la ville de Paris, qui n'est soumise à des règles spéciales qu'en ce qui concerne son organisation.

Digitized by Google

Loi du 10 mai 1838.

TITRE PREMIER.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

Art. 1er. Le conseil général du département répartit chaque année les contributions directes entre les arrondissements, conformément aux règles établies par les lois.

Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les conseils d'arrondissement en réduction du contingent assigné à l'arrondissement.

2. Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes, et préalablement soumises au conseil d'arrondissement.

3. Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

4. Le conseil général délibère :

1° Sur les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département;

2° Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales;

3° Sur le changement de destination ou d'affectation des édifices départementaux;

4° Sur le mode de gestion des propriétés départementales;

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence prévus par l'art. 36 ci-après;

6° Sur les transactions qui concernent les droits du département;

7° Sur l'acceptation des dons et legs faits au département;

8° Sur le classement et la direction des routes départementales;

9° Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département;

10° Sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département;

11° Sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental;

12° Sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'Etat et qui intéressent le département;

13° Sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes;

14° Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures;

15° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et aban-

donnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles;

16° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements.

5. Les délibérations du conseil général sont soumises à l'approbation du roi, du ministre compétent ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique.

6. Le conseil général donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux;

2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes ;

3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il est consulté par l'administration.

7. Le conseil général peut adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

8. Le conseil général vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département.

9. Les dépenses à inscrire au budget du département sont :

1° Les dépenses ordinaires pour lesquelles il est créé des ressources annuelles au budget de l'État;

2° Les dépenses facultatives d'utilité départementale;

3° Les dépenses extraordinaires autorisées par des lois spéciales.

10. Les recettes du département se composent :

1° Du produit des centimes additionnels aux contributions directes affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires des départements, et de la part allouée au département dans le fonds commun établi par la même loi;

2° Du produit des centimes additionnels facultatifs votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances;

3° Du produit des centimes additionnels extraordinaires imposés en vertu de lois spéciales;

4° Du produit des centimes additionnels affectés par les lois générales à diverses branches du service public;

5° Du revenu et du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental;

6° Du revenu et du produit des autres propriétés du département tant mobilières qu'immobilières;

7° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives;

8° Du produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit du département, ainsi que des autres droits et perceptions concédés au département par les lois.

11. Le budget du département est présenté par le préfet, délibéré par le conseil général et réglé définitivement par ordonnance royale.

Il est divisé en sections.

12. La première section comprend les dépenses ordinaires suivantes :

1° Les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtiments départementaux;

2° Les contributions dues par les propriétés du département;

3° Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture;

4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfecture (1);

5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie;

6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales (2);

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés (3);

8° Les loyers, mobiliers et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix;

9° Le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux;

10° Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie;

11° Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois;

12° Les frais de route accordés aux voyageurs indigents;

13° Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury;

14° Les frais de tenue des colléges et des assemblées convoquées pour nommer les membres de la Chambre des députés (4), des conseils généraux et des conseils d'arrondissement;

15° Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses du département;

16° La portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil;

17° Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties;

18° Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles;

19° Les dépenses de garde et de conservation des archives du département.

13. Il est pourvu à ces dépenses au moyen :

1° Des centimes affectés à cet emploi par la loi de finances;

(1) Voy. le texte de l'ouvrage, nos 264 et 268.
(2-3) Voy. le texte de l'ouvrage nos 264 et 268.
(4) La Chambre des députés est aujourd'hui remplacée par le Corps législatif.

2° De la part allouée au département dans le fonds commun;

3° Des produits éventuels énoncés aux nos 6, 7 et 8 de l'art. 10.

14. Les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section, aux termes de l'art. 12, peuvent y être inscrites, ou être augmentées d'office jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget.

15. Aucune dépense facultative ne peut être inscrite dans la première section du budget.

16. La seconde section comprend les dépenses facultatives d'utilité départementale.

Le conseil général peut aussi y porter les autres dépenses énoncées en l'art. 12.

17. Il est pourvu aux dépenses portées dans la seconde section du budget, au moyen des centimes additionnels facultatifs et des produits énoncés au no 5 de l'art. 10.

Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales, et des ressources énoncées au paragraphe précédent, une portion du fonds commun, dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi de finances, pourra être distribuée au département à titre de secours, pour complément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales (1).

La répartition du fonds commun sera réglée annuellement par ordonnance royale insérée au *Bulletin des Lois*.

18. Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget.

19. Des sections particulières comprennent les dépenses imputées sur des centimes spéciaux ou extraordinaires. Aucune dépense ne peut y être imputée que sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir.

20. Les dettes départementales contractées pour des dépenses ordinaires seront portées à la première section du budget, et soumises à toutes les règles applicables à ces dépenses.

Les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le conseil général dans la seconde section; et dans le cas où il aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il y sera pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.

21. Les fonds qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice seront reportés après clôture sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général, et les fonds restés libres seront cumulés avec les ressources du budget nouveau suivant la nature de leur origine.

22. Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est

(1) Cette disposition a cessé d'être en vigueur. Voy. le texte de l'ouvrage, nos 264.

tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits.

Les rôles et états de produits sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au comptable.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires.

23. Le comptable chargé du service des dépenses départementales ne peut payer que sur des mandats délivrés par le préfet dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département.

24. Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet ;

1° Des recettes et des dépenses conformément aux budgets du département ;

2° Du fond de non-valeurs ;

3° Du produit des centimes additionnels spécialement affectés par les lois générales à diverses branches du service public.

Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre chargé de l'administration départementale.

Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par ordonnances royales.

25. Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression.

26. Le conseil général peut ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations ou procès-verbaux.

Les procès-verbaux rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance contiendront l'analyse de la discussion : les noms des membres qui ont pris part à cette discussion n'y seront pas insérés.

27. Si le conseil général ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois.

28. Si le conseil ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par une ordonnance royale.

29. Les délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, ainsi qu'aux changements de destination des édifices et bâtiments départementaux, doivent être approuvées par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Toutefois, l'autorisation du préfet en conseil de préfecture est suffisante pour les acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas vingt mille francs.

30. Les délibérations du conseil général relatives au mode de gestion des propriétés départementales sont soumises à l'approbation du ministre compétent.

En cas d'urgence, le préfet pourvoit provisoirement à la gestion.

31. L'acceptation ou le refus des legs et donations faits au département ne peuvent être autorisés que par une ordonnance royale, le conseil d'Etat entendu.

Le préfet peut toujours à titre conservatoire accepter les legs et dons faits au département : l'ordonnance d'autorisation qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation.

32. Lorsque les dépenses de constructions, de reconstructions ou réparations des édifices départementaux sont évalnées à plus de cinquante mille francs, les projets et les devis doivent être préalablement soumis au ministre chargé de l'administration des communes.

33. Les contributions extraordinaires que le conseil général voterait pour subvenir aux dépenses du département ne peuvent être autorisées que par une loi.

34. Dans le cas où le conseil général voterait un emprunt pour subvenir à des dépenses du département, cet emprunt ne peut être contracté qu'en vertu d'une loi.

35. En cas de désaccord sur la répartition de la dépense des travaux intéressant à la fois le département et les communes, il y est statué par ordonnance du roi, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus.

36. Les actions du département sont exercées par le préfet, en vertu des délibérations du conseil général et avec l'autorisation du roi en son conseil d'État.

Le département ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Le préfet peut, en vertu des délibérations du conseil général et sans autre autorisation, défendre à toute action.

En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général ni autorisation préalable.

Il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance.

En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue au nom du département par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions.

37. Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation.

Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

Durant cet intervalle, le cours de toute prescription demeurera suspendu.

38. Les transactions délibérées par le conseil général ne peuvent être autorisées que par ordonnance du roi, le conseil d'Etat entendu.

Digitized by Google

TITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

39. La session ordinaire du conseil d'arrondissement se divise en deux parties : la première précède et la seconde suit la session du conseil général.

40. Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes.

Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions, formées par les communes.

41. Le conseil d'arrondissement donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux ;

2° Sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication ;

3° Sur l'établissement et la suppression ou le changement des foires et des marchés ;

4° Sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes ou les communes et le département ;

5° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait consulté par l'administration.

42. Le conseil d'arrondissement peut donner son avis :

1° Sur les travaux des routes, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement ;

2° Sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ;

3° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices ;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer en tant qu'ils intéressent l'arrondissement.

43. Le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement.

44. Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes.

45. Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes.

Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions.

En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement.

46. Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois.

Décret du 3 juillet 1848 (1).

Art. 1er. Il sera procédé au renouvellement intégral des conseils municipaux de toutes les communes de la République et des conseils d'arrondissement et de département.

Les élections municipales auront lieu avant le 1er août prochain. Les élections des conseils d'arrondissement et de département auront lieu avant le 1er septembre suivant, et, dans tous les cas, avant la session ordinaire de ces conseils.

Il sera élu un membre du conseil général dans chaque canton.

La ville de Paris et le département de la Seine seront l'objet d'un décret spécial. Toutefois, une commission provisoire, municipale et départementale, instituée dans le plus bref délai par le pouvoir exécutif, remplacera, jusqu'à la promulgation prochaine de ce décret, le conseil dissous par le gouvernement provisoire.

2. Jusqu'à ce que la constitution de la République ou des lois organiques aient réglé la composition et les formes d'élection des administrations municipales et départementales, les lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1833 seront maintenues, sauf les modifications suivantes :

3. Sont abrogés les art. 11 à 16; 32 à 42, l'art. 47 et les paragraphes 2, 4, 5 et 6 de l'art. 44 de la loi du 21 mars 1831.

4. Sont abrogés les paragraphes 1 et 3 de l'art. 3, et les art. 4, 22, 23, 29 à 33, 36, 39 à 42, 45, 46, § 1er, 47 et 49 de la loi du 21 juin 1833.

5. Les élections des conseillers municipaux seront faites par les citoyens ayant leur domicile réel depuis six mois (2) dans la commune, et appelés à nommer les représentants du peuple, selon le décret du 5 mars dernier et l'acte du gouvernement du 8 de ce mois (3).

6. A cet effet, la liste électorale, révisée par le maire en conseil municipal,

(1) Les dispositions de ce décret, relatives à l'organisation des corps municipaux, ont été abrogées par l'art. 51 de la loi du 5 mai 1855.

(2) Il faut lire *depuis un an*, en vertu d'une rectification insérée au *Bulletin des lois*.

(3) Ces deux actes n'étant plus en vigueur, nous avons cru inutile de les rapporter.

sera publiée six jours avant l'époque de la réunion de l'assemblée électorale. Les réclamations seront admises pendant cinq jours et jugées par le conseil municipal. La clôture des listes aura lieu le sixième jour.

7. Les sections établies dans les communes, en vertu de l'art. 44 de la loi du 21 mars 1831, procéderont, par scrutin de liste, à l'élection des conseillers municipaux pour toute la commune. Les votes seront recensés au bureau de la première section.

Dans les communes où il est établi des sections en vertu de l'article 45 de la loi du 21 mars 1831, et dans les communes régies par l'art. 44 de la loi, où le gouvernement croira devoir maintenir les dispositions des paragraphes 2, 4 et 5 de l'art. 44, les élections se feront séparément par les électeurs des sections. Les sections pourront être convoquées simultanément.

8. Sont déclarés applicables à l'élection des conseillers municipaux les art. 20, 21, 22, 24, 27 et 29 de l'instruction du 8 mars dernier, sur les élections à l'Assemblée nationale.

9. Sont éligibles au conseil municipal les citoyens inscrits sur les listes électorales de la commune et âgés de vingt-cinq ans, et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe.

Néanmoins, suivant la proportion établie par l'art. 15 de la loi du 21 mars 1831, le nombre de ces derniers ne pourra dépasser le quart des membres du conseil.

10. Le maire et les adjoints seront choisis par le conseil municipal et pris dans son sein.

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par un arrêté du préfet; mais ils ne seront révocables que par une décision du pouvoir exécutif.

La suspension ne pourra excéder trois mois. Les maires et adjoints révoqués ne pourront être réélus pendant un an.

Dans les chefs-lieux d'arrondissement et de département et dans les communes au-dessus de six mille âmes, les maires et adjoints seront choisis par le pouvoir exécutif parmi les membres élus du conseil municipal.

11. L'élection des maires et adjoints sera faite par les membres du conseil municipal, au scrutin secret et individuel.

La majorité absolue sera nécessaire aux deux premiers tours de scrutin.

12. Les élections des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement seront faites par les citoyens du canton ou de la circonscription appelés à nommer les conseillers municipaux, conformément à ce qui a été dit en l'art. 5 ci-dessus; ils seront réunis en une seule assemblée ou en plusieurs sections. Les sections pourront être convoquées dans des communes différentes.

13. Les dispositions de l'art. 6 ci-dessus sont applicables à la révision des listes d'électeurs appelés à élire les conseillers de département et d'arrondissement, si ce n'est que l'intervalle entre les publications des listes et le jour de l'élection sera de sept jours, et que les listes, closes le sixième jour dans chaque commune, seront transmises le septième jour au maire de la commune dans laquelle se réunira l'assemblée ou la section électorale.

14. Sont éligibles aux conseils d'arrondissement les électeurs âgés de vingt-

cinq ans au moins, domiciliés dans l'arrondissement, et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe.

Sont éligibles aux conseils généraux les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans le département, et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe. Néanmoins, le nombre de ces derniers ne pourra dépasser le quart desdits conseils. Les incompatibilités prononcées par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833 sont applicables aux conseillers d'arrondissement.

15. Les opérations des assemblées appelées à élire les conseillers de département ou d'arrondissement auront lieu selon les dispositions des art. 34, 37, 38, 46, § 2 et 3 de l'art. 48 de la loi du 22 juin 1833, et des art. 20 et 33 de l'instruction du gouvernement du 8 mars 1848.

Le bureau de chaque assemblée ou section sera présidé par le maire de la commune, ou, à défaut, par les adjoints ou conseillers municipaux, selon l'ordre du tableau. Les scrutateurs, au nombre de six, seront pris parmi les plus âgés des maires, adjoints et conseillers municipaux des communes du canton ou de la circonscription sectionnaire, appelés au défaut les uns des autres, selon l'ordre de ces diverses fonctions. Les présidents et scrutateurs choisiront le secrétaire. Les votes seront recensés au bureau de la première section.

16. Il suffira, pour être élu membre d'un conseil d'arrondissement, ou d'un conseil de département, d'avoir obtenu la majorité relative. Néanmoins, nul ne peut être élu membre desdits conseils, s'il n'a obtenu le cinquième des suffrages exprimés. En cas d'égalité du nombre des suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

17. S'il n'y a pas d'élection lors d'une première convocation, il sera procédé à de nouvelles élections huit jours après, et dans les formes indiquées ci-dessus.

18. Les séances des conseils de département seront publiques, à moins que la majorité des membres du conseil ne demande le comité secret.

Décret du 25 mars 1852.

Art. 1er. Les préfets continueront de soumettre à la décision du ministre de l'intérieur les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'État, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires et les délimitations territoriales; mais ils statueront désormais sur toutes les autres affaires départementales et communales qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision du chef de l'État ou du ministre de l'intérieur, et dont la nomenclature est fixée par le tableau A ci-annexé.

2. Ils statueront également, sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, sur les divers objets concernant les subsistances, les encouragements à l'agriculture, l'enseignement agricole et vétérinaire, les affaires commerciales et la police sanitaire et industrielle dont la nomenclature est fixée par le tableau B ci-annexé.

3. Les préfets statueront en conseil de préfecture, sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, en matière de contributions indirectes, en matières domaniales et forestières, sur les objets déterminés par le tableau C ci-annexé.

4. Les préfets statueront également, sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements ou instructions ministérielles, sur tous les objets mentionnés sur le tableau D ci-annexé.

5. Ils nommeront directement, sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des divers chefs de service, aux fonctions et emplois suivants : 1° les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales ; 2° les gardiens desdites maisons et prisons; 3° les membres des commissions de surveillance de ces établissements; 4° les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés; 5° les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux ; 6° les directeurs et agents des dépôts de mendicité; 7° les architectes départementaux ; 8° les archivistes départementaux; 9° les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance ; 10° les vérificateurs des poids et mesures; 11° les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes ; 12° les percepteurs surnuméraires; 13° les receveurs municipaux des villes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs ; 14° les débitants de poudres à feu ; 15° les titulaires des débits de tabac simples dont le produit ne dépasse pas mille francs; 16° les préposés en chef des octrois des villes; 17° les lieutenants de louveterie ; 18° les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas mille francs ; 19° les distributeurs et facteurs des postes; 20° les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics; 21° les gardes champêtres; 22° les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous; 23° les membres des jurys médicaux; 24° les piqueurs des ponts et chaussées et cantonniers du service des routes; 25° les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers ; 26° les gardiens de phares, les canotiers du service des ports maritimes du commerce, baliseurs et surveillants des quais.

6. Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents.

7. Les dispositions des art. 1, 2, 3, 4 et 5 ne sont pas applicables au département de la Seine, en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris (1).

(1) Aujourd'hui, ces dispositions sont applicables au département de la Seine, comme à tous les autres départements, en vertu du décret du 9 janvier 1861.

TABLEAU A.

1° Acquisitions aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public; 2° affectation d'une propriété départementale à un service d'utilité départementale, lorsque cette propriété n'est déjà affectée à aucun service; 3° mode de gestion des propriétés départementales; 4° baux de biens donnés ou pris à ferme et à loyer par le département; 5° autorisation d'ester en justice; 6° transactions qui concernent les droits des départements; 7° acceptation ou refus des dons au département, sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation; 8° contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux; 9° projets, plans et devis de travaux exécutés sur les fonds du département, et qui n'engageraient pas la question de système ou de régime intérieur, en ce qui concerne les prisons départementales ou les asiles d'aliénés; 10° adjudication de travaux dans les mêmes limites; 11° adjudication des emprunts départementaux dans les limites fixées par les lois d'autorisation; 12° acceptation des offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des travaux à la charge des départements; 13° concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers des travaux d'intérêt départemental; 14° acquisitions de meubles pour la préfecture, réparations à faire au mobilier; 15° achat, sur les fonds départementaux, d'ouvrages administratifs destinés aux bibliothèques des préfectures et des sous-préfectures; 16° distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires allouées sur le budget départemental aux ingénieurs des ponts et chaussées; 17° emploi du fonds de réserve inscrit à la deuxième section des budgets départementaux pour dépenses imprévues; 18° règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles; 19° traités entre les départements et les établissements publics, ou privés d'aliénés; 20° règlement des budgets des asiles publics; 21° règlement des frais de transport, de séjour provisoire et du prix de pension des aliénés; 22° dispenses de concours à l'entretien des aliénés réclamées par les familles; 23° mode et condition d'admission des enfants trouvés dans les hospices; tarifs des mois de nourrice et de pension, indemnités aux nourriciers et gardiens, prix des layettes et vêtures; 24° marchés de fournitures pour les prisons départementales, les asiles d'aliénés et tous les établissements départementaux; 25° transférement des détenus d'une prison départementale dans une autre prison du même département; 26° création d'asiles départementaux pour l'indigence, la vieillesse, et règlements intérieurs de ces établissements; 27° règlements intérieurs des dépôts de mendicité; 28° règlements, budgets et comptes des sociétés de charité maternelle; 29° acceptation ou refus des dons et legs faits à ces sociétés quand ils ne donnent pas lieu à réclamation; 30° rapatriement des aliénés étrangers soignés en France et *vice versa*; 31° dépenses faites pour les militaires et les marins aliénés, et provisoirement pour les forçats libérés; 32° autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés; 33° rapatriement des enfants abandonnés à

l'étranger ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés en France ; 34° tarif des droits de location de place dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage; 35° budgets et comptes des communes, lorsque ces budgets ne donnent pas lieu à des impositions extraordinaires; 36° (1) impositions extraordinaires pour dépenses facultatives pour une durée de cinq années et jusqu'à concurrence de vingt centimes additionnels; 37° (2) emprunts, pourvu que le terme du remboursement n'excède pas dix années, lorsqu'il doit être remboursé au moyen des ressources ordinaires, ou lorsque la création des ressources extraordinaires se trouve dans la compétence des préfets; 38° pensions de retraite aux employés et agents des communes et établissements charitables; 39° répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle; 40° mode de jouissance en nature des biens communaux, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel; 41° aliénations, acquisitions, échanges, partage de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur; 42° dons et legs de toutes sortes de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles; 43° transactions sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur; 44° baux à donner ou à prendre, quelle qu'en soit la durée; 45° distraction de parties superflues de presbytères communaux, lorsqu'il n'y a pas opposition de l'autorité diocésaine; 46° tarifs des pompes funèbres; 47° tarifs des concessions dans les cimetières; 48° approbation des marchés passés de gré à gré; 49° approbation des plans et devis de travaux, quel qu'en soit le montant; 50° plans d'alignements des villes; 51° cours d'eau non navigables ni flottables, en tout ce qui concerne leur élargissement et leur curage; 52° assurances contre l'incendie; 53° tarifs des droits de voirie dans les villes; 55° enfin, tous les autres objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique, sauf les exceptions ci-après.

a. Changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et communes, et à la désignation des chefs-lieux; *b.* contributions extraordinaires à établir et emprunts à contracter dans l'intérêt du département; *c.* répartition du fonds commun affecté aux dépenses ordinaires des départements; *d.* réglement des budgets départementaux, approbation des virements de crédits d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre de la première section du budget, quand il s'agit d'une dépense nouvelle à introduire, et des virements de la seconde et de la troisième section; *e.* règlement du report des fonds libres départementaux d'un exercice sur un exercice ultérieur, et règlement des comptes départementaux; *f.* changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public; *g.* fixation du taux maximum du mobilier des hôtels de préfecture; *h.* acceptation ou refus des dons et legs faits au département, qui donnent lieu à réclamation; *i.* classement, direction et déclassement des routes départementales; *j.* approbation des réglements d'administration et de discipline des prisons départementales; *k.* approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles publics d'aliénés.

(1 et 2) Ces deux paragraphes ayant été abrogés par l'art. 4 de la loi du 10 juin 1853, le droit antérieur a repris son empire sur ces deux points.

quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense; *l.* fixation de la part contributive du département aux travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département; *m.* fixation de la part contributive du département aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois le département et les communes; *n.* organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération ou de secours en faveur des employés des préfectures ou sous-préfectures et des autres services départementaux; *o.* règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés, lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements; *p.* suppression des tours actuellement existants, ouverture de tours nouveaux; *q.* approbation des taxes d'octrois; *r.* frais de casernement à la charge des villes, leur abonnement; *s.* impositions extraordinaires pour dépenses facultatives, lorsque les centimes additionnels excèdent le nombre vingt, et que la durée de l'imposition dépasse cinq ans; *t.* emprunts, lorsque le terme du remboursement excédera dix années ou que ce remboursement devra s'opérer au moyen d'une imposition extraordinaire soumise à l'approbation de l'autorité centrale; *u.* expropriation pour cause d'utilité publique, sans préjudice des concessions déjà faites en faveur de l'autorité préfectorale par la loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux; *v.* legs, lorsqu'il y a réclamation de la famille; *x.* ponts communaux à péage; *y.* création d'établissements de bienfaisance (hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété).

TABLEAU B.

1° Autorisation d'ouvrir des marchés, sauf pour les bestiaux; 2° réglementation complète de la boucherie, boulangerie et vente de comestibles sur les foires et marchés; 3° primes pour la destruction des animaux nuisibles; 4° règlement des frais de traitement des épizooties; 5° approbation des tableaux de marchandises à vendre aux enchères par le ministère des courtiers; 6° formation et autorisation des sociétés de secours mutuels qui ne rempliraient pas les formalités voulues pour être déclarées d'utilité publique; 7° examen et approbation des règlements de police commerciale pour les foires, marchés, ports et autres lieux publics; 8° autorisation des établissements insalubres de première classe dans les formes déterminées pour cette nature d'établissement, et avec les recours existant aujourd'hui pour les établissements de deuxième classe; 9° autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur des douanes.

TABLEAU C.

1° Transactions ayant pour objet les contraventions en matière de poudre à feu, lorsque la valeur des amendes et confiscations ne s'élève pas au delà de mille francs; 2° location amiable, après estimation contradictoire de la valeur locative, des biens de l'État, lorsque le prix annuel n'excède pas cinquante francs; 3° concessions de servitudes à titre de tolérance temporaire et révocables à vo-

lonté; 4° concessions autorisées par les lois des 20 mai 1836 et 10 juin 1847 des biens usurpés, lorsque le prix n'excède pas deux mille francs; 5° cession de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales, départementales et des chemins vicinaux; 6° échange de terrains provenant de déclassement de routes, dans le cas prévu par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836; 7° liquidation de dépenses lorsque les sommes liquidées ne dépassent pas deux mille francs; 8° demandes en autorisation concernant les établissements et constructions mentionnés dans les art. 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier; 9° vente sur les lieux des produits façonnés provenant des bois des communes et des établissements publics, quelle que soit la valeur de ces produits; 10° travaux à exécuter dans les forêts communales ou d'établissements publics pour la recherche ou la conduite des eaux, la construction des récipients et autres ouvrages analogues lorsque ces travaux auront un but d'utilité communale.

TABLEAU D.

1° Autorisation, sur les cours d'eau navigables ou flottables, des prises d'eau faites au moyen de machines, et qui, eu égard au volume du cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime; 2° autorisation des établissements temporaires sur lesdits cours d'eau, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux; fixation de la durée de la permission; 3° autorisation sur les cours d'eau non navigables ni flottables de tout établissement nouveau, tel que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à mines; 4° régularisation de l'existence desdits établissements lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'autorisation régulière, ou modifications des règlements déjà existants; 5° dispositions pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau non navigables ni flottables de la manière prescrite par les anciens réglements ou d'après les usages locaux; réunion, s'il y a lieu, des propriétaires intéressés en associations syndicales; 6° constitution en associations syndicales des propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien des travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, de canaux d'arrosage ou de canaux de desséchement, lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exécution desdits travaux et la répartition des dépenses; 7° autorisation et établissement des débarcadères sur les bords des fleuves et rivières pour le service de la navigation; fixation des tarifs et des conditions d'exploitation de ces débarcadères; 8° approbation de la liquidation des plus-values ou des moins-values en fin de bail du matériel des bacs affermés au profit de l'État; 9° autorisation et établissement des bateaux particuliers; 10° approbation dans la limite des crédits ouverts des dépenses dont la nomenclature suit : *a*. acquisition de terrains, d'immeubles, etc., dont le prix ne dépasse pas vingt-cinq mille francs; *b*. indemnités mobilières; *c*. indemnités pour dommages; *d*. frais accessoires aux acquisitions d'immeubles, aux indemnités mobilières et aux dommages ci-dessus désignés; *e*. loyers de magasins, terrains, etc.; f. secours aux ouvriers réformés, blessés, etc., dans les limites déterminées par les instructions; 11° approbation de la répartition rectifiée des fonds d'entretien et des

décomptes définitifs des entreprises, quand il n'y a pas d'augmentation sur les dépenses autorisées; 12° autorisation de la main-levée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions, et du remboursement des cautionnements après la réception définitive des travaux; autorisation de la remise à l'administration des domaines des terrains devenus inutiles au service.

Loi du 7 juillet 1852 (1).

Art. 1er. Dans les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera procédé au renouvellement intégral des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, ainsi qu'à la nomination des maires et des adjoints.

2. Jusqu'à la loi définitive qui doit régler l'organisation départementale et municipale, les élections auront lieu conformément aux lois existantes, sauf les modifications portées en la présente loi.

3. L'élection des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux aura lieu par commune, sur les listes dressées pour l'élection des députés au Corps législatif, conformément aux dispositions des décrets du 2 février 1852.

Le préfet pourra, par un arrêté, diviser en sections électorales les communes, quelle que soit leur population.

Pour l'élection des membres des conseils municipaux, il aura la faculté de fixer, par le même arrêté, le nombre des conseillers qui devront être nommés par chacune des sections.

Dans les communes qui comptent deux mille cinq cents âmes et plus, le scrutin durera deux jours, il sera ouvert le samedi et clos le dimanche.

Dans les communes d'une population moindre, le scrutin ne durera qu'un jour; il sera ouvert et clos le dimanche.

Le recensement des votes pour l'élection des membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement sera fait au chef-lieu de canton.

4. Nul n'est élu membre desdits conseils au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés;

2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

5. Les président, vice-président et secrétaire sont nommés pour chaque session et choisis parmi les membres du conseil par le président de la République

(1) Les dispositions de cette loi, relatives à l'organisation des corps municipaux, ont été abrogées par l'art. 51 de la loi du 5 mai 1855.

Digitized by Google

pour les conseils généraux, et par le préfet pour les conseils d'arrondissement.

Les séances des conseils généraux ne sont pas publiques.

6. La dissolution des conseils généraux et des conseils d'arrondissement peut être prononcée par le président de la République. En ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et, au plus tard, dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

7. Les maires et adjoints sont nommés par le président de la République dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les communes de trois mille habitants et au-dessus.

Ils sont nommés par le préfet dans les autres communes.

Ils peuvent être suspendus par arrêté du préfet.

Ils ne peuvent être révoqués que par un décret du président de la République.

8. Les adjoints peuvent être pris, comme les maires, en dehors du conseil municipal.

Le maire préside le conseil municipal, il a voix prépondérante en cas de partage. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace.

Dans tout autre cas, les adjoints pris en dehors du conseil ont seulement voix consultative.

9. Les conseils municipaux peuvent être suspendus par le préfet; leur dissolution ne peut être prononcée que par le président de la République.

En cas de dissolution, l'élection du nouveau conseil municipal a lieu dans le délai d'une année.

10. En cas de dissolution ou de suspension du conseil municipal, le préfet peut désigner, soit une commission qui remplira les fonctions du conseil municipal, soit des citoyens pour assister le maire dans les actes administratifs, spéciaux et déterminés, pour lesquels la loi ou les règlements exigent le concours d'un ou de plusieurs conseillers municipaux.

11. Les membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, ainsi que les maires et les adjoints actuellement en exercice, conserveront leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs élus ou nommés en exécution de la présente loi.

12. Il n'est pas dérogé aux dispositions des lois et décrets qui régissent spécialement le département de la Seine et la ville de Lyon.

Loi du 5 mai 1855, sur l'organisation municipale.

SECTION PREMIÈRE.

COMPOSITION ET MODE DE NOMINATION DU CORPS MUNICIPAL.

Art. 1er. Le corps municipal de chaque commune se compose du maire, d'un ou de plusieurs adjoints et des conseillers municipaux.

Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont gratuites.

2. Le maire et les adjoints sont nommés par l'empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les communes de trois mille habitants et au-dessus.

Dans les autres communes, ils sont nommés par le préfet au nom de l'empereur.

Ils doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis et inscrits dans la commune au rôle de l'une des quatre contributions directes.

Les adjoints peuvent être pris, comme le maire, en dehors du conseil municipal.

Le maire et les adjoints sont nommés pour cinq ans.

Ils remplissent leurs fonctions même après l'expiration de ce temps, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

Ils peuvent être suspendus par arrêté du préfet.

Cet arrêté cessera d'avoir effet s'il n'est confirmé dans le délai de deux mois par le ministre de l'intérieur.

Les maires et les adjoints ne peuvent être révoqués que par décret de l'empereur.

3. Il y a un adjoint dans les communes de deux mille cinq cents habitants et au-dessous; deux dans celles de deux mille cinq cent un à dix mille habitants. Dans les communes d'une population supérieure, il pourra être nommé un adjoint de plus par chaque excédant de vingt mille habitants.

Lorsque la mer, ou quelque autre obstacle, rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un adjoint spécial, pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire. Cet adjoint spécial remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et peut être chargé de l'exécution des lois et réglements de police dans cette partie de la commune.

4. En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par un de ses adjoints, dans l'ordre des nominations.

En cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par un conseiller municipal désigné par le préfet, ou, à défaut de cette désignation, par le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau.

Ce tableau est dressé d'après le nombre des suffrages obtenus, et en suivant l'ordre des scrutins.

5. Ne peuvent être ni maires ni adjoints :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

2° Les membres des cours, des tribunaux de première instance et des justices de paix;

3° Les ministres des cultes;

4° Les militaires et les employés des armées de terre et de mer en activité de service ou en disponibilité;

5° Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents voyers;

6° Les agents et employés des administrations financières et des forêts, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers;

7° Les commissaires et agents de police;

8° Les fonctionnaires et employés des colléges communaux et les instituteurs primaires communaux ou libres;

9° Les comptables et les fermiers des revenus communaux et les agents salariés par la commune.

Néanmoins, les juges suppléants aux tribunaux de première instance et les suppléants de juges de paix peuvent être maires ou adjoints. Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et le service de la garde nationale.

6. Chaque commune a un conseil municipal composé de dix membres, dans les communes de 500 habitants et au-dessous;

De 12, dans celles de 501 à 1,500;

De 16, dans celles de 1,501 à 2,500;

De 21, dans celles de 2,501 à 3,500;

De 23, dans celles de 3,501 à 10,000;

De 27, dans celles de 10,001 à 30,000;

De 30, dans celles de 30,001 à 40,000;

De 32, dans celles de 40,001 à 50,000;

De 34, dans celles de 50,001 à 60,000;

De 36, dans celles de 60,001 et au-dessus.

7. Les membres du conseil municipal sont élus par les électeurs inscrits sur la liste communale dressée en vertu de l'art. 13 du décret du 2 février 1852.

Le préfet peut, par un arrêté pris en conseil de préfecture, diviser les communes en sections électorales.

Il peut, par le même arrêté, répartir entre les sections le nombre des conseillers à élire, en tenant compte du nombre des électeurs inscrits.

8. Les conseillers municipaux doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis. Ils sont élus pour cinq ans.

En cas de vacance dans l'intervalle des élections quinquennales, il est procédé au remplacement quand le conseil municipal se trouve réduit aux trois quarts de ses membres.

9. Ne peuvent être conseillers municipaux :

1° Les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune;

2° Les entrepreneurs de services communaux;

3° Les domestiques attachés à la personne;

4° Les individus dispensés de subvenir aux charges communales, et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance.

10. Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :

1° De préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture;

2° De commissaires et d'agents de police;

3° De militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service;

4° De ministres des divers cultes en exercice dans la commune.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

11. Dans les communes de cinq cents âmes et au-dessus, les parents au degré de père, de fils, de frère et les alliés au même degré, ne peuvent être en même temps membres du conseil municipal.

12. Tout conseiller municipal qui, par une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas prévus par les art. 9, 10, et 11, est déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture.

13. Les conseils municipaux peuvent être suspendus par le préfet; la dissolution ne peut être prononcée que par l'empereur.

La suspension prononcée par le préfet sera de deux mois, et pourra être prolongée par le ministre de l'intérieur jusqu'à une année; à l'expiration de ce délai, si la dissolution n'a pas été prononcée par un décret, le conseil municipal reprend ses fonctions.

En cas de suspension, le préfet nomme immédiatement une commission pour remplir les fonctions du conseil municipal dont la suspension a été prononcée.

En cas de dissolution, la commission est nommée soit par l'empereur, soit par le préfet, suivant la distinction établie au paragraphe 1er de l'art. 2 de la présente loi.

Le nombre des membres de cette commission ne peut être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux.

La commission nommée en cas de dissolution peut être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement quinquennal.

14. Dans la ville de Paris, dans les autres communes du département de la Seine, et dans la ville de Lyon, le conseil municipal est nommé par l'empereur, tous les cinq ans, et présidé par un de ses membres, également désigné par l'empereur.

Les conseils de Paris et de Lyon sont composés de trente-six membres (1).

Il n'est pas autrement dérogé aux lois spéciales qui régissent l'organisation municipale dans ces deux villes.

SECTION II.

ASSEMBLÉE DES CONSEILS MUNICIPAUX.

15. Les conseils municipaux s'assemblent en session ordinaire quatre fois l'année : au commencement de février, mai, août et novembre.

Chaque session peut durer dix jours.

Le préfet ou le sous-préfet prescrit la convocation extraordinaire du conseil municipal, ou l'autorise sur la demande du maire, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent.

La convocation peut également avoir lieu, pour un objet spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal, adressée directe-

(1) Le conseil municipal de Paris est aujourd'hui composé de soixante membres, en vertu de la loi du 16 juin 1859.

ment au préfet, qui ne peut la refuser que par un arrêté motivé. Cet arrêté est notifié aux réclamants qui peuvent se pourvoir devant le ministre de l'intérieur.

16. La convocation se fait par écrit et à domicile.

Quand le conseil municipal se réunit en session ordinaire, la convocation se fait trois jours au moins avant celui de la réunion. Quand le conseil municipal est convoqué extraordinairement, la convocation se fait cinq jours au moins avant celui de la réunion. Elle contient l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler.

Dans les sessions ordinaires, le conseil peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.

En cas de réunion extraordinaire, le conseil ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué. En cas d'urgence, le sous-préfet peut abréger les détails de convocation.

17. Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance.

Lorsque, après deux convocations successives, à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

18. Les conseillers siégent dans l'ordre du tableau.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois des membres présents le réclament.

19. Le maire préside le conseil municipal, et a voix prépondérante en cas de partage.

Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace.

Dans tout autre cas, les adjoints pris en dehors du conseil ont seulement droit d'y siéger avec voix consultative.

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un des membres du conseil, nommé au scrutin secret et à la majorité des membres présents. Le secrétaire est nommé pour chaque session.

20. Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois convocations successives, peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

21. Les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.

22. Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques.

Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le sous-préfet.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Copie en est adressée au préfet ou au sous-préfet dans la huitaine.

Tout habitant ou contribuable de la commune a droit de demander commu-

Digitized by Google

nication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal de sa commune.

23. Toute délibération d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions est nulle de plein droit.

Le préfet, en conseil de préfecture, en déclare la nullité. En cas de réclamation du conseil municipal, il est statué par un décret de l'empereur, le conseil d'État entendu.

24. Sont également nulles de plein droit, toutes les délibérations prises par un conseil municipal hors de sa réunion légale.

Le préfet, en conseil de préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations.

25. Tout conseil municipal qui se mettrait en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ou qui publierait des proclamations ou adresses, sera immédiatement suspendu par le préfet.

26. Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au conseil municipal par les art. 24 et 25 de la présente loi, sera passible des peines portées en l'art. 123 du Code pénal.

SECTION III.

ASSEMBLÉE DES ÉLECTEURS MUNICIPAUX, ET VOIES DE RECOURS CONTRE LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

27. L'assemblée des électeurs est convoquée par le préfet aux jours déterminés par l'art. 33 de la présente loi.

28. Lorsqu'il y aura lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'art. 7 de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartenaient ces conseillers.

29. Les sections sont présidées, savoir : la première par le maire, et les autres successivement, par les adjoints, dans l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

30. Le président a seul la police de l'assemblée.

Les assemblées ne peuvent s'occuper d'autres objets que des élections qui leur sont attribuées. Toute discussion, toute délibération leur sont interdites.

31. Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions de scrutateurs.

Le secrétaire est désigné par le président et les scrutateurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative.

Trois membres du bureau, au moins, doivent être présents pendant tout le cours des opérations.

32. Les assemblées des électeurs communaux procèdent aux élections qui leur sont attribuées au scrutin de liste.

33. Dans les communes de deux mille cinq cents habitants et au-dessus, le scrutin dure deux jours; il est ouvert le samedi et clos le dimanche. Dans les communes d'une population moindre, le scrutin ne dure qu'un jour; il est ouvert et clos le dimanche.

34. Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée.

Ses décisions sont motivées.

Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés après avoir été paraphés par le bureau.

35. Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs certifiée par le maire, contenant les noms, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siége le bureau.

36. Nul ne peut être admis à voter, s'il n'est inscrit sur cette liste.

Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation.

37. Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée s'il est porteur d'armes quelconques.

38. Les électeurs sont appelés successivement à voter par ordre alphabétique.

Ils apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.

Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.

A l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé.

Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains du scrutateur le plus âgé.

Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature ou le paraphe de l'un des membres du bureau.

L'appel étant terminé, il est procédé au réappel, par ordre alphabétique, des électeurs qui n'ont pas voté.

39. Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert.

Le scrutin ne peut être fermé qu'après être resté ouvert pendant trois heures au moins.

Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos, et, après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu.

40. Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :

La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié.

Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau désigne, parmi les électeurs présents, un certain nombre de scrutateurs.

Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de trois cents votants.

41. Si le dépouillement du scrutin ne peut avoir lieu le jour même, les boîtes

contenant les bulletins sont scellées et déposées, pendant le nuit, au secrétariat ou dans une des salles de la mairie.

Les scellés sont également apposés sur les ouvertures du lieu où les boîtes ont été déposées.

Le maire prend les autres mesures nécessaires pour la garde des boîtes du scrutin.

42. Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire.

Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou qui contiennent une désignation ou qualification inconstitutionnelle, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.

43. Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations électorales est dressé par le secrétaire ; il est signé par lui et par les autres membres du bureau. Une copie également signée du secrétaire et des membres du bureau en est aussitôt envoyée au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet.

Les bulletins, autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal, sont brûlés en présence des électeurs.

44. Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1o la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2o un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour.

Dans le cas où le deuxième tour de scrutin ne peut avoir lieu le même jour, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant.

Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

45. Tout électeur a le droit d'arguer de nullité les opérations de l'assemblée dont il fait partie.

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon elles doivent être, à peine de nullité, déposées au secrétariat de la mairie, dans le délai de cinq jours, à dater du jour de l'élection. Elles sont immédiatement adressées au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet : elles peuvent aussi être directement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture dans le même délai de cinq jours.

Il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

Si le conseil de préfecture n'a pas prononcé dans le délai d'un mois à compter de la réception des pièces à la préfecture, la réclamation est considérée comme rejetée. Les réclamants peuvent se pourvoir au conseil d'État dans le délai de trois mois.

En cas de recours au conseil d'État, le pourvoi est jugé sans frais.

46. Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement pres-

Digitized by Google

crites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture.

Le recours au conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est ouvert, soit au préfet, soit aux parties intéressées, dans les délais et les formes réglés par l'article précédent.

47. Dans tous les cas où une réclamation, formée en vertu de la présente loi, implique la solution préjudicielle d'une question d'État, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences.

48. Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder trois mois.

49. Dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera procédé au renouvellement intégral des conseils municipaux ainsi qu'à la nomination des maires et adjoints.

Les membres des conseils municipaux, les maires et adjoints actuellement en exercice, continueront leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

SECTION IV.

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES.

50. Dans les communes chefs-lieux de département, dont la population excède quarante mille âmes, le préfet remplit les fonctions de préfet de police, telles qu'elles sont réglées par les dispositions actuellement en vigueur de l'arrêté des consuls du 12 messidor an 8.

Toutefois, les maires desdites communes restent chargés, sous la surveillance du préfet, et sans préjudice des attributions tant générales que spéciales, qui leur sont conférées par les lois :

1° De tout ce qui concerne l'établissement, l'entretien, la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques, ne dépendant pas de la grande voirie ; l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, pompes et égouts ;

2° De la police municipale, en tout ce qui a rapport à la sûreté et à la liberté du passage sur la voie publique, à l'éclairage, au balayage, aux arrosements, à la solidité et à la salubrité des constructions privées ;

Aux mesures propres à prévenir et à arrêter les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, les débordements ;

Aux secours à donner aux noyés ;

A l'inspection de la salubrité des denrées, boissons, comestibles et autres marchandises mises en vente publique, et de la fidélité de leur débit ;

3° De la fixation des mercuriales ;

4° Des adjudications, marchés et baux.

Les conseils municipaux desdites communes sont appelés, chaque année, à

voter, sur la proposition du préfet, les allocations qui doivent être affectées à chacun des services dont les maires cessent d'être chargés.

Ces dépenses sont obligatoires.

Si un conseil n'allouait pas les fonds exigés pour ces dépenses, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par un décret impérial, le conseil d'Etat entendu.

51. Sont abrogées la loi du 21 mars 1831, et les dispositions du décret du 3 juillet 1848 et de la loi du 7 juillet 1852, relatives à l'organisation des corps municipaux.

Décret du 13 avril 1861, modifiant celui du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative.

Art. 1er. Les préfets statueront désormais sur les affaires départementales et communales qui exigeaient jusqu'à ce jour la décision du ministre de l'intérieur, et dont la nomenclature suit, par addition au tableau A annexé au décret du 25 mars 1852 : 1° approbation des conditions des souscriptions à ouvrir et des traités de gré à gré à passer pour la réalisation des emprunts des villes qui n'ont pas cent mille francs de recettes ordinaires; 2° fixation de la durée des enquêtes qui doivent avoir lieu, en vertu de l'ordonnance du 18 février 1834, pour les travaux de construction de chemins vicinaux d'intérêt commun et de grande communication ou de ponts à péage situés sur ces voies publiques, quand ils n'intéressent que les communes d'un même département : 3° règlement des indemnités pour dommages résultant d'extraction de matériaux destinés à la construction des chemins vicinaux de grande communication; 4° règlement des frais d'expertise mis à la charge de l'administration, notamment en matière de subventions spéciales pour dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux de grande communication; 5° secours aux agents des chemins vicinaux de grande communication; 6° gratifications aux mêmes agents; 7° affectation du fonds départemental à des achats d'instruments ou à des dépenses d'impressions spéciales pour les chemins vicinaux de grande communication; 8° approbation, dans les maisons d'arrêt, de justice et de correction, des dépenses suivantes : rations et fournitures supplémentaires, registres, imprimés, fournitures de bureau, secours de route aux libérés, frais de traitement dans les hospices et asiles, frais de chaussure aux détenus voyageant à pied, ferrement et déferrement des forçats; 9° approbation, dans les maisons centrales, des dépenses suivantes : indemnités à raison du prix des grains, rations supplémentaires, fournitures d'écoles, indemnités aux moniteurs, allocation des frais de transport en voiture aux infirmes libérés et sans ressources, travaux de réparations aux bâtiments et logements jusqu'à trois cents francs; 10° examen et rectification des statuts présentés par les sociétés de secours mutuels qui demandent l'approbation; 11° autorisation des versements votés par les sociétés pour la création ou l'accroissement de leur fonds de retraite; 12° pensions de retraite aux sapeurs-pompiers communaux;

13° autorisation de transports de corps d'un département dans un autre département et à l'étranger; 14° congés aux commissaires de police n'excédant pas quinze jours; 15° congés n'excédant pas quinze jours aux employés des maisons centrales, d'arrêt, de justice et de correction.

2. Les préfets statueront aussi, sans l'autorisation du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, en ce qui concerne les nos 1, 2, 3, 4 et 5, sur les divers objets dont suit la nomenclature, par addition aux tableaux B et D annexés au décret du 25 mars 1852 : 1° approbation des adjudications autorisées par le ministre pour travaux imputables sur les fonds du trésor ou des départements, dans tous les cas où les soumissions ne renferment aucune clause extraconditionnelle, et où il n'aurait été présenté aucune réclamation ou protestation; 2° approbation des prix supplémentaires pour des parties d'ouvrages non prévues au devis, dans le cas où il ne doit résulter de l'exécution de ces ouvrages aucune augmentation dans la dépense; 3° fixation de la durée des enquêtes à ouvrir dans les formes déterminées par l'ordonnance du 18 février 1834, lorsque ces enquêtes auront été autorisées en principe par le ministre, et sauf le cas où les enquêtes doivent être ouvertes dans plusieurs départements sur un même projet; 4° établissement de prises d'eau pour fontaines publiques dans les cours d'eau non navigables ni flottables, sous la réserve des droits des tiers; 5° répartition entre l'industrie et l'agriculture, des eaux des cours d'eau non navigables ni flottables, de la manière prescrite par les anciens règlements ou les usages locaux; 6° règlement des frais des visites annuelles des pharmacies payables sur les fonds départementaux; 7° autorisation de fabriques d'eaux minérales artificielles; 8° autorisations de dépôt d'eau minérale naturelle ou artificielle.

3. Les préfets statueront également, sans l'autorisation du ministre des finances, sur les objets ci-après, par addition à la nomenclature du tableau C du décret du 25 mars 1852 : 1° approbation des adjudications pour la mise en ferme des bacs; 2° règlement, dans le cas où il n'est pas dérogé au tarif municipal, des remises allouées aux percepteurs receveurs des associations de desséchement.

4. Ils statueront aussi, sans l'autorisation du ministre de l'instruction publique et des cultes, sur les objets suivants : 1° répartition de la moitié du fonds de secours alloué au budget pour les écoles, les presbytères et les salles d'asile; 2° autorisation donnée aux établissements religieux de placer en rentes sur l'État les sommes sans emploi provenant de remboursement de capitaux.

5. Ils nommeront directement, sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des divers chefs de service, par addition à l'art. 5 du décret du 25 mars 1852, aux fonctions et emplois suivants : 1° les membres des commissions de surveillance des maisons d'arrêt, de justice et de correction; 2° les employés de ces établissements, aumôniers, médecins, gardiens-chefs et gardiens; 3° les archivistes départementaux dans les conditions déterminées par l'art. 1er du décret du 4 février 1850; 4° les surnuméraires de l'administration des lignes télégraphiques, dans les conditions déterminées par les règlements; 5° les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous; 6° le

tiers des percepteurs de la dernière classe; 7° les surnuméraires contrôleurs des contributions directes, dans les conditions déterminées par les règlements; 8° les surnuméraires des contributions indirectes, dans les conditions déterminées par les réglements; 9° les directeurs des bureaux publics pour le conditionnement des soies et laines; 10° les médecins des épidémies; 11° les membres des commissions chargées de la surveillance du travail des enfants dans les manufactures; 12° les titulaires des débits de tabac dont le produit ne dépasse pas mille francs; 13° les gardiens des salines; 14° les canotiers de la navigation; 15° les ouvriers employés dans les manufactures de tabac.

6. Les sous-préfets statueront désormais, soit directement, soit par délégation des préfets, sur les affaires qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision préfectorale, et dont la nomenclature suit : 1° légalisations, sans les faire ratifier par les préfets, des signatures données dans les cas suivants : 1° actes de l'état civil chaque fois que la légalisation du sous-préfet est requise; 2° certificats d'indigence; 3° certificats de bonne vie et mœurs; 4° certificats de vie; 5° libération du service militaire; 6° pièces destinées à constater l'état de soutien de famille; 2° délivrance des passeports; 3° délivrance des permis de chasse; 4° autorisation de mise en circulation des voitures publiques; 5° autorisation des loteries de bienfaisance, jusqu'à concurrence de deux mille francs; 6° autorisation de changement de résidence dans l'arrondissement des condamnés libérés; 7° autorisation de débits de boissons temporaires; 8° approbation des polices d'assurance contre l'incendie des édifices communaux; 9° homologation des tarifs des concessions dans les cimetières, quand ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral; 10° homologation des tarifs des droits de place dans les halles, foires et marchés, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral; 11° homologation des tarifs des droits de pesage, jaugeage et mesurage, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral; 12° autorisation des battues pour la destruction des animaux nuisibles dans les bois des communes et des établissements de bienfaisance; 13° approbation des travaux ordinaires et de simple entretien des bâtiments communaux dont la dépense n'excède pas mille francs, et dans la limite des crédits ouverts au budget; 14° budgets et comptes des bureaux de bienfaisance; 15° conditions des baux à ferme des biens des bureaux de bienfaisance, lorsque la durée n'excède pas dix-huit ans; 16° placement des fonds des bureaux de bienfaisance; 17° acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers des bureaux de bienfaisance; 18° règlement du service intérieur dans ces établissements; 19° acceptation par les bureaux de bienfaisance des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque leur valeur n'excède pas trois mille francs, et qu'il n'y a pas réclamation des héritiers. Les sous-préfets nommeront les simples préposés d'octroi.

7. L'art. 6 du décret du 25 mars 1852 est applicable aux décisions prises par les préfets en vertu du présent décret. Les sous-préfets rendront compte de leurs actes aux préfets, qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité compétente.

Digitized by Google

QUATRIÈME SÉRIE.

TRAVAUX PUBLICS.

Loi du 16 septembre 1807.

TITRE PREMIER.

DESSÉCHEMENT DES MARAIS.

Art. 1er. La propriété des marais est soumise à des règles particulières.

Le gouvernement ordonnera les desséchements qu'il jugera utiles ou nécessaires.

2. Les desséchements seront exécutés par l'État ou par des concessionnaires.

3. Lorsqu'un marais appartiendra à un seul propriétaire, ou lorsque tous les propriétaires seront réunis, la concession du desséchement leur sera accordée, s'ils se soumettent à l'exécuter dans les délais fixés conformément aux plans adoptés par le gouvernement.

4. Lorsqu'un marais appartiendra à un propriétaire ou à une réunion de propriétaires qui ne se soumettront pas à dessécher dans les délais et selon les plans adoptés, ou qui n'exécuteront pas les conditions auxquelles ils se sont soumis; lorsque les propriétaires ne seront pas tous réunis; lorsque parmi lesdits propriétaires, il y aura une ou plusieurs communes, la concession du desséchement aura lieu en faveur des concessionnaires dont la soumission sera jugée la plus avantageuse par le gouvernement; celles qui seraient faites par des communes propriétaires, ou par un certain nombre de propriétaires réunis, seront préférées à conditions égales.

5. Les concessions seront faites par des décrets rendus en conseil d'État, sur des plans levés ou sur des plans vérifiés et approuvés par les ingénieurs des ponts et chaussées, aux conditions prescrites par la présente loi, aux conditions qui seront établies par les règlements généraux à intervenir, et aux charges qui seront fixées à raison des circonstances locales.

6. Les plans seront levés, vérifiés et approuvés aux frais des entrepreneurs de desséchement : si ceux qui auront fait la première soumission et fait lever ou vérifier les plans ne demeurent pas concessionnaires, ils seront remboursés par ceux auxquels la concession sera définitivement accordée.

Le plan général du marais comprendra tous les terrains qui seront présumés devoir profiter du desséchement. Chaque propriété y sera désignée, et son étendue exactement circonscrite.

Au plan général seront joints tous les profils et nivellements nécessaires; ils seront, le plus possible, exprimés sur le plan des cotes particulières.

TITRE II.

FIXATION DE L'ÉTENDUE, DE L'ESPÈCE ET DE LA VALEUR ESTIMATIVE DES MARAIS AVANT LE DESSÉCHEMENT.

7. Lorsque le gouvernement fera un desséchement, ou lorsque la concession aura été accordée, il sera formé entre les propriétaires un syndicat, à l'effet de nommer les experts qui devront procéder aux estimations statuées par la présente loi.

Les syndics seront nommés par le préfet; ils seront pris parmi les propriétaires les plus imposés, à raison des marais à dessécher. Les syndics seront au moins au nombre de trois, et au plus au nombre de neuf, ce qui sera déterminé dans l'acte de concession.

8. Les syndics réunis nommeront et présenteront un expert au préfet du département.

Les concessionnaires en présenteront un autre; le préfet nommera un tiers expert.

Si le desséchement est fait par l'État, le préfet nommera le second expert, et le tiers expert sera nommé par le ministre de l'intérieur.

9. Les terrains des marais seront divisés en plusieurs classes, dont le nombre n'excédera pas dix et ne pourra être au-dessous de cinq : ces classes seront formées d'après les divers degrés d'inondation. Lorsque la valeur des différentes parties du marais éprouvera d'autres variations que celles provenant des divers degrés de submersion, et dans ce cas seulement, les classes seront formées sans égard à ces divers degrés, et toujours de manière à ce que toutes les terres de même valeur présumée soient dans la même classe.

10. Le périmètre des diverses classes sera tracé sur le plan cadastral qui aura servi de base à l'entreprise.

Ce tracé sera fait par les ingénieurs et les experts réunis.

11. Le plan, ainsi préparé, sera soumis à l'approbation du préfet; il restera déposé au secrétariat de la préfecture pendant un mois; les parties intéressées seront invitées, par affiches, à prendre connaissance du plan, à fournir leurs observations sur son exactitude, sur l'étendue donnée aux limites jusques auxquelles se feront sentir les effets du desséchement, et enfin sur le classement des terres.

12. Le préfet, après avoir reçu ces observations, celles en réponse des entrepreneurs du desséchement, celles des ingénieurs et des experts, pourra ordonner les vérifications qu'il jugera convenables.

Dans le cas où, après vérification, les parties intéressées persisteraient dans leurs plaintes, les questions seront portées devant la commission constituée par le titre x de la présente loi.

13. Lorsque les plans auront été définitivement arrêtés, les deux experts nommés par les propriétaires et les entrepreneurs du desséchement se rendront sur les lieux; et après avoir recueilli tous les renseignements nécessaires, ils procéderont à l'appréciation de chacune des classes composant le marais, eu égard à sa valeur réelle au moment de l'estimation considérée dans

son état de marais, et sans pouvoir s'occuper d'une estimation détaillée par propriété.

Les experts procéderont en présence du tiers expert qui les départagera s'ils ne peuvent s'accorder.

14. Le procès-verbal d'estimation par classe sera déposé pendant un mois à la préfecture. Les intéressés en seront prévenus par affiches ; et, s'il survient des réclamations, elles seront jugées par la commission.

Dans tous les cas, l'estimation sera soumise à ladite commission pour être jugée et homologuée par elle : elle pourra décider outre et contre l'avis des experts.

15. Dès que l'estimation aura été définitivement arrêtée, les travaux de desséchement seront commencés ; ils seront poursuivis et terminés dans les délais fixés par l'acte de concession, sous les peines portées audit acte.

TITRE III.

DES MARAIS PENDANT LE COURS DES TRAVAUX DE DESSÉCHEMENT.

16. Lorsque, d'après l'étendue des marais ou la difficulté des travaux, le desséchement ne pourra être opéré dans trois ans, l'acte de concession pourra attribuer aux entrepreneurs du desséchement une portion, en deniers, du produit des fonds qui auront les premiers profité des travaux de desséchement.

Les contestations relatives à l'exécution de cette clause de l'acte de concession seront portées devant la commission.

TITRE IV.

DES MARAIS APRÈS LE DESSÉCHEMENT ET DE L'ESTIMATION DE LEUR VALEUR.

17. Lorsque les travaux prescrits par l'État ou par l'acte de concession seront terminés, il sera procédé à leur vérification et réception.

En cas de réclamations, elles seront portées devant la commission, qui les jugera.

18. Dès que la reconnaissance des travaux aura été approuvée, les experts respectivement nommés par les propriétaires et par les entrepreneurs du desséchement et accompagnés du tiers expert procéderont de concert avec les ingénieurs à une classification des fonds desséchés, suivant leur valeur nouvelle et l'espèce de culture dont ils seront devenus susceptibles.

Cette classification sera vérifiée, arrêtée, suivie d'une estimation, le tout dans les mêmes formes ci-dessus prescrites pour la classification et l'estimation des marais avant le desséchement.

TITRE V.

RÈGLES POUR LE PAIEMENT DES INDEMNITÉS DUES PAR LES PROPRIÉTAIRES ET DE CELLES DUES AUX PROPRIÉTAIRES EN CAS DE DÉPOSSESSION.

19. Dès que l'estimation des fonds desséchés aura été arrêtée, les entrepreneurs du desséchement présenteront à la commission un rôle contenant :

1o Le nom des propriétaires;

2o L'étendue de leur propriété;

3o Les classes dans lesquelles elle se trouve placée, le tout relevé sur le plan cadastral;

4o L'énonciation de la première estimation, calculée à raison de l'étendue et des classes;

5o Le montant de la valeur nouvelle de la propriété depuis le desséchement, réglée par la seconde estimation et le second classement;

6o Enfin, la différence entre les deux estimations.

S'il reste dans le marais des portions qui n'auront pu être desséchées, elles ne donneront lieu à aucune prétention de la part des entrepreneurs du desséchement.

20. Le montant de la plus-value obtenue par le desséchement sera divisé entre le propriétaire et le concessionnaire, dans les proportions qui auront été fixées par l'acte de concession.

Lorsqu'un desséchement sera fait par l'État, sa portion dans la plus-value sera fixée de manière à le rembourser de toutes ses dépenses. Le rôle des indemnités sur la plus-value sera arrêté par la commission et rendu exécutoire par le préfet.

21. Les propriétaires auront la faculté de se libérer de l'indemnité par eux due en délaissant une portion relative de fonds calculée sur le pied de la dernière estimation; dans ce cas, il n'y aura lieu qu'au droit fixe d'un franc, pour l'enregistrement de l'acte de mutation de propriété.

22. Si les propriétaires ne veulent pas délaisser des fonds en nature, ils constitueront une rente sur le pied de quatre pour cent, sans retenue; le capital de cette rente sera toujours remboursable, même par portions, qui cependant ne pourront être moindres d'un dixième et moyennant vingt-cinq capitaux (1).

23. Les indemnités dues aux concessionnaires ou au gouvernement, à raison de la plus-value résultant des desséchements, auront privilége sur la plus-value, à la charge seulement de faire transcrire l'acte de concession ou le décret qui ordonnera le desséchement au compte de l'État dans le bureau ou dans les bureaux des hypothèques de l'arrondissement ou des arrondissements de la situation des marais desséchés.

L'hypothèque de tout individu inscrit avant le desséchement sera restreinte

(1) Ces expressions signifient *moyennant vingt-cinq fois le montant de la rente annuelle;* ce qui est parfaitement juste, puisque la rente avait été constituée au denier vingt-cinq.

au moyen de la transcription ci-dessus ordonnée sur une portion de a propriété égale en valeur à la première valeur estimative des terrains desséchés.

24. Dans le cas où le desséchement d'un marais ne pourrait être opéré par les moyens ci-dessus organisés et où, soit par les obstacles de la nature, soit par des oppositions persévérantes des propriétaires, on ne pourrait parvenir au desséchement, le propriétaire ou les propriétaires de la totalité des marais pourront être contraints à délaisser leur propriété sur estimation faite dans les formes déjà prescrites.

Cette estimation sera soumise au jugement et à l'homologation d'une commission formée à cet effet; et la cession sera ordonnée sur le rapport du ministre de l'intérieur, par un réglement d'administration publique.

TITRE VI.

DE LA CONSERVATION DES TRAVAUX DE DESSÉCHEMENT.

25. Durant le cours des travaux de desséchement, les canaux, fossés, rigoles, digues et autres ouvrages, seront entretenus et gardés aux frais des entrepreneurs du desséchement.

26. A compter de la réception des travaux, l'entretien et la garde seront à la charge des propriétaires, tant anciens que nouveaux. Les syndics déjà nommés, auxquels le préfet pourra en adjoindre deux ou quatre pris parmi les nouveaux propriétaires, proposeront au préfet des règlements d'administration publique qui fixeront le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses.

La commission donnera son avis sur ces projets de règlement, et, en les adressant au ministre proposera aussi la création d'une administration composée de propriétaires, qui devra exécuter les travaux; il sera statué sur le tout en conseil d'Etat.

27. La conservation des travaux de desséchement, celle des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et sur les bords des lacs et de la mer, est commise à l'administration publique. Toutes réparations et dommages seront poursuivis par voie administrative, comme pour les objets de grande voirie. Les délits seront poursuivis par les voies ordinaires, soit devant les tribunaux de police correctionnelle, soit devant les cours criminelles, en raison des cas.

TITRE VII.

DES TRAVAUX DE NAVIGATION, DES ROUTES, DES PONTS, DES RUES, PLACES ET QUAIS DANS LES VILLES, DES DIGUES, DES TRAVAUX DE SALUBRITÉ DANS LES COMMUNES.

28. Lorsque, par l'ouverture d'un canal de navigation, par le perfectionnement de la navigation d'une rivière, par l'ouverture d'une grande route, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements, un ou plusieurs arrondissements seront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux

Digitized by Google

par voie de centimes additionnels aux contributions, et ce dans les proportions qui seront déterminées par des lois spéciales.

Ces contributions ne pourront s'élever au-delà de la moitié de la dépense ; le gouvernement fournira l'excédant.

29. Lorsqu'il y a lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de flottage, à l'ouverture ou à l'entretien de grandes routes d'un intérêt local, à la construction ou à l'entretien de ponts sur lesdites routes ou sur des chemins vicinaux, les départements contribueront dans une proportion, les arrondissements les plus intéressés, dans une autre ; les communes les plus intéressées, d'une manière encore différente : le tout selon les degrés d'utilité respective.

Le gouvernement ne fournira de fonds, dans ce cas, que lorsqu'il le jugera convenable ; les proportions des diverses contributions seront réglées par des lois spéciales.

30. Lorsque par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet.

31. Les indemnités pour paiement de plus-value seront acquittées, au choix des débiteurs, en argent ou en rentes constituées à quatre pour cent net, ou en délaissement d'une partie de la propriété, si elle est divisible ; ils pourront aussi délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité, et ce sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux desquels la plus-value aura résulté.

Les art. 21 et 23, relatifs aux droits d'enregistrement et aux hypothèques, sont applicables aux cas spécifiés dans le présent article.

32. Les indemnités ne seront dues par les propriétaires des fonds voisins des travaux effectués que lorsqu'il aura été décidé, par un règlement d'administration publique rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur (1) et après avoir entendu les parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application des deux articles précédents.

33. Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le gouvernement, et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux, sauf les cas où le gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics.

(1) Dans ce cas, comme dans tous ceux où la loi du 16 septembre 1807 prescrivait qu'il fût statué sur le rapport du ministre de l'intérieur, le ministre de l'intérieur est aujourd'hui remplacé par celui des travaux publics ; à moins qu'il ne s'agisse de travaux des villes ou de bâtiments civils.

Digitized by Google

34. Les formes précédemment établies et l'intervention d'une commission sont appliquées à l'exécution du précédent article.

Lorsqu'il y aura lieu de pourvoir aux dépenses d'entretien ou de réparation des mêmes travaux, ou curage des canaux qui sont en même temps de navigation et de desséchement, il sera fait des règlements d'administration publique qui fixeront la part contributive du gouvernement et des propriétaires. Il en sera de même lorsqu'il s'agira de levées, de barrages, de pertuis, d'écluses, auxquels des propriétaires de moulins ou d'usines seraient intéressés.

35. Tous les travaux de salubrité qui intéressent les villes et les communes seront ordonnés par le gouvernement et les dépenses supportées par les communes intéressées.

36. Tout ce qui est relatif aux travaux de salubrité sera réglé par l'administration publique; elle aura égard, lors de la rédaction du rôle de la contribution spéciale destinée à faire face aux dépenses de ce genre de travaux, aux avantages immédiats qu'acquerraient telles ou telles propriétés privées, pour les faire contribuer à la décharge de la commune dans des proportions variées et justifiées par les circonstances.

37. L'exécution des deux articles précédents restera dans les attributions des préfets et des conseils de préfecture.

TITRE VIII.

DES TRAVAUX DE ROUTE ET DE NAVIGATION RELATIFS A L'EXPLOITATION DES FORÊTS ET DES MINIÈRES

38. Lorsqu'il y aura lieu d'ouvrir ou de perfectionner une route ou des moyens de navigation dont l'objet sera d'exploiter avec économie des forêts ou bois, des mines ou minières, ou de leur fournir un débouché, toutes les propriétés de cette espèce, générales, communales ou privées qui devront en profiter, seront appelées à contribuer pour la totalité de la dépense, dans les proportions variées des avantages qu'elles devront en recueillir.

Le gouvernement pourra néanmoins accorder sur les fonds publics les secours qu'il croira nécessaires.

39. Les propriétaires se libéreront dans les formes énoncées aux art. 21, 22 et 23 de la présente loi.

40. Les formes d'estimation et l'intervention de la commission organisée par la présente loi seront appliquées à l'exécution des deux précédents articles.

TITRE IX.

DE LA CONCESSION DE DIVERS OBJETS DÉPENDANT DU DOMAINE.

41. Le gouvernement concédera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, attérissements et les alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale.

TITRE X.

DE L'ORGANISATION ET DES ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS SPÉCIALES.

42. Lorsqu'il s'agira d'un desséchement de marais ou d'autres ouvrages déjà énoncés en la présente loi et pour lesquels l'intervention d'une commission spéciale est indiquée, cette commission sera établie ainsi qu'il suit.

43. Elle sera composée de sept commissaires; leurs avis ou leurs décisions seront motivés : ils devront, pour les prononcer, être au moins au nombre de cinq.

44. Les commissaires seront pris parmi les personnes qui seront présumées avoir le plus de connaissances relatives, soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels ils auront à prononcer.

Ils seront nommés par l'empereur.

45. Les formes de la réunion des membres de la commission, la fixation des époques de ses séances et des lieux où elles seront tenues, les règles pour la présidence, le secrétariat et la garde des papiers, les frais qu'entraîneront ses opérations, et enfin tout ce qui concerne son organisation, seront déterminés, dans chaque cas, par un règlement d'administration publique.

46. Les commissions spéciales connaîtront de tout ce qui est relatif au classement des diverses propriétés avant ou après le desséchement des marais, à leur estimation, à la vérification de l'exactitude des plans cadastraux, à l'exécution des clauses des actes de concession relatives à la jouissance par les concessionnaires d'une portion des produits, à la vérification et à la réception des travaux de desséchement, à la formation et à la vérification du rôle de plus-value des terres après le desséchement; elles donneront leur avis sur l'organisation du mode d'entretien des travaux de desséchement; elles arrêteront les estimations dans le cas prévu par l'art. 24, où le gouvernement aurait à déposséder tous les propriétaires d'un marais; elles connaîtront des mêmes objets, lorsqu'il s'agira de fixer la valeur des propriétés avant l'exécution de travaux d'un autre genre, comme routes, canaux, quais, digues, ponts, rues, etc., et après l'exécution desdits travaux et lorsqu'il sera question de fixer la plus-value.

47. Elles ne pourront, en aucun cas, juger les questions de propriété, sur lesquelles il sera prononcé par les tribunaux ordinaires, sans que, dans aucun cas, les opérations relatives aux travaux ou l'exécution des décisions de la commission puissent être retardées ou suspendues.

TITRE XI.

DES INDEMNITÉS AUX PROPRIÉTAIRES POUR OCCUPATION DE TERRAINS.

48. Lorsque, pour exécuter un desséchement, l'ouverture d'une nouvelle navigation, un pont, il sera question de supprimer des moulins et autres usines, de les déplacer, modifier, ou de réduire l'élévation de leurs eaux, la nécessité en sera constatée par les ingénieurs des ponts et chaussées. Le prix de l'estimation sera payé par l'Etat, lorsqu'il entreprend les travaux; lorsqu'ils sont en-

trepris par des concessionnaires, le prix de l'estimation sera payé avant qu'ils puissent faire cesser le travail des moulins et des usines.

Il sera d'abord examiné si l'établissement des moulins et usines est légal, ou si le titre d'établissement ne soumet pas les propriétaires à voir démolir leurs établissements sans indemnité, si l'utilité publique le requiert.

49. Les terrains nécessaires pour l'ouverture des canaux et rigoles de desséchement, des canaux de navigation, de routes, de rues, la formation de places et autres travaux reconnus d'une utilité générale, seront payés à leurs propriétaires, et à dire d'expert, d'après leur valeur avant l'entreprise des travaux, et sans nulle augmentation du prix d'estimation.

50. Lorsqu'un propriétaire fait volontairement démolir sa maison, lorsqu'il est forcé de la démolir pour cause de vétusté, il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé, si l'alignement qui lui est donné par les autorités compétentes le force à reculer sa construction.

51. Les maisons et bâtiments dont il serait nécessaire de faire démolir et d'enlever une portion pour cause d'utilité publique légalement reconnue seront acquis en entier, si le propriétaire l'exige, sauf à l'administration publique ou aux communes à revendre les portions de bâtiments ainsi acquises et qui ne seront pas nécessaires pour l'exécution du plan. La cession par le propriétaire à l'administration publique ou à la commune et la revente seront effectuées d'après un décret rendu en conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'intérieur dans les formes prescrites par la loi.

52. Dans les villes, les alignements, pour l'ouverture des nouvelles rues, pour l'élargissement des anciennes qui ne font point partie d'une grande route, ou pour tout autre objet d'utilité publique, seront donnés par les maires conformément au plan dont les projets auront été adressés aux préfets, transmis avec leur avis au ministre de l'intérieur, et arrêtés en conseil d'Etat.

En cas de réclamation de tiers intéressés, il sera de même statué en conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'intérieur.

53. Au cas où, par les alignements arrêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé. Dans la fixation de cette valeur, les experts auront égard à ce que le plus ou moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie, peuvent ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire.

Au cas où le propriétaire ne voudrait point acquérir, l'administration publique est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux. La cession et la revente seront faites comme il a été dit en l'art. 51 ci-dessus.

54. Lorsqu'il y aura en même temps à payer une indemnité à un propriétaire pour terrains occupés, et à recevoir de lui une plus-value pour des avantages acquis à ses propriétés restantes, il y aura compensation jusqu'à concurrence, et le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire ou acquitté par lui.

55. Les terrains occupés pour prendre les matériaux nécessaires aux routes ou aux constructions publiques pourront être payés aux propriétaires comme

Digitized by Google

s'ils eussent été pris pour la route même. Il n'y aura lieu à faire entrer dans l'estimation la valeur des matériaux à extraire, que dans les cas où l'on s'emparerait d'une carrière déjà en exploitation; alors lesdits matériaux seront évalués d'après leur prix courant, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils seraient pris, ou des constructions auxquelles on les destine.

56. Les experts, pour l'évaluation des indemnités relatives à une occupation de terrain dans les cas prévus au présent titre, seront nommés, pour les objets de travaux de grande voirie, l'un par le propriétaire, l'autre par le préfet; et le tiers expert, s'il en est besoin, sera de droit l'ingénieur en chef du département. Lorsqu'il y aura des concessionnaires, un expert sera nommé par le propriétaire, un par le concessionnaire, et le tiers expert par le préfet.

Quant aux travaux des villes, un expert sera nommé par le propriétaire, un par le maire de la ville, ou de l'arrondissement pour Paris, et le tiers expert par le préfet.

57. Le contrôleur et le directeur des contributions donneront leur avis sur le procès-verbal d'expertise, qui sera soumis par le préfet à la délibération du conseil de préfecture; le préfet pourra, dans tous les cas, faire faire une nouvelle expertise.

TITRE XII.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

58. Les indemnités pour plus-value, dues à raison des travaux déjà entrepris et spécialement à raison des travaux de desséchement, seront réglées d'après les dispositions de la présente loi. Des règlements d'administration publique statueront sur la possibilité et le mode d'application à chaque cas ou entreprise particulière, et alors l'organisation et l'intervention de la commission spéciale seront toujours nécessaires.

59. Toutes les lois antérieures cesseront d'avoir leur exécution en ce qui serait contraire à la présente.

Loi du 3 mai 1841.

TITRE PREMIER.

DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES.

Art. 1er. L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice.

2. Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été constatée et déclarée dans les formes prescrites par la présente loi.

Ces formes consistent :

1° Dans la loi ou l'ordonnance royale qui autorise l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation est requise;

2° Dans l'acte du préfet qui désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, lorsque cette désignation ne résulte pas de la loi ou de l'ordonnance royale;

3° Dans l'arrêté ultérieur par lequel le préfet détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

Cette application ne peut être faite à aucune propriété particulière qu'après que les parties intéressées ont été mises en état d'y fournir leurs contredits selon les règles exprimées au titre II.

3. Tous grands travaux publics, routes royales, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières, bassins et docks, entrepris par l'Etat, les départements, les communes, ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une loi qui ne sera rendue qu'après une enquête administrative.

Une ordonnance royale suffira pour autoriser l'exécution des routes départementales, celle des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt mille mètres de longueur, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance.

Cette ordonnance devra également être précédée d'une enquête (1).

Les enquêtes auront lieu dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique.

TITRE II.

DES MESURES D'ADMINISTRATION RELATIVES A L'EXPROPRIATION.

4. Les ingénieurs ou autres gens de l'art chargés de l'exécution des travaux lèvent, pour la partie qui s'étend sur chaque commune, le plan parcellaire des terrains ou des édifices dont la cession leur paraît nécessaire.

5. Le plan desdites propriétés particulières, indicatif des noms de chaque propriétaire, tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles, reste déposé pendant huit jours à la mairie de la commune où les propriétés sont situées; afin que chacun puisse en prendre connaissance.

6. Le délai fixé à l'article précédent ne court qu'à dater de l'avertissement, qui est donné collectivement aux parties intéressées, de prendre communication du plan déposé à la mairie.

Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, et affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune.

Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département.

7. Le maire certifie ces publications et affiches; il mentionne sur un procès-verbal qu'il ouvre à cet effet, et que les parties qui comparaissent sont requises

(1) La distinction faite par cet article n'existe plus : aujourd'hui, un décret impérial suffit pour toute espèce de travaux. Voy. le texte de l'ouvrage, n° 440.

de signer, les déclarations et réclamations qui lui ont été faites verbalement, et y annexe celles qui lui sont transmises par écrit.

8. A l'expiration du délai de huitaine prescrit par l'art. 5, une commission se réunit au chef-lieu de la sous-préfecture.

Cette commission, présidée par le sous-préfet de l'arrondissement, sera composée de quatre membres du conseil général du département ou du conseil de l'arrondissement désignés par le préfet, du maire de la commune où les propriétés sont situées, et de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux.

La commission ne peut délibérer valablement qu'autant que cinq de ses membres au moins sont présents.

Dans le cas où le nombre des membres présents serait de six, et où il y aurait partage d'opinions, la voix du président sera prépondérante.

Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent être appelés à faire partie de la commission.

9. La commission reçoit pendant huit jours les observations des propriétaires.

Elle les appelle toutes les fois qu'elle le juge convenable. Elle donne son avis.

Ses opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours; après quoi le procès-verbal est adressé immédiatement par le sous-préfet au préfet.

Dans le cas où lesdites opérations n'auraient pas été mises à fin dans le délai ci-dessus, le sous-préfet devra, dans les trois jours, transmettre au préfet son procès-verbal et les documents recueillis.

10. Si la commission propose quelque changement au tracé indiqué par les ingénieurs, le sous-préfet devra, dans la forme indiquée par l'art. 6, en donner immédiatement avis aux propriétaires que ces changements pourront intéresser. Pendant huitaine, à dater de cet avertissement, le procès-verbal et les pièces resteront déposés à la sous-préfecture; les parties intéressées pourront en prendre communication sans déplacement et sans frais et fournir leurs observations écrites.

Dans les trois jours suivants le sous-préfet transmettra toutes les pièces à la préfecture.

11. Sur le vu du procès-verbal et des documents y annexés, le préfet détermine, par un arrêté motivé, les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Toutefois, dans le cas où il résulterait de l'avis de la commission qu'il y aurait lieu de modifier le tracé des travaux ordonnés, le préfet surseoira jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'administration supérieure.

L'administration supérieure pourra, suivant les circonstances, ou statuer définitivement, ou ordonner qu'il soit procédé de nouveau à tout ou partie des formalités prescrites par les articles précédents.

12. Les dispositions des art. 8, 9 et 10 ne sont point applicables au cas où l'expropriation serait demandée par une commune, et dans un intérêt purement communal, non plus qu'aux travaux d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux.

Dans ce cas, le procès-verbal prescrit par l'art. 7 est transmis, avec l'avis du conseil municipal, par le maire au sous-préfet, qui l'adressera au préfet avec ses observations.

Le préfet en conseil de préfecture, sur le vu de ce procès-verbal, et sauf l'approbation de l'administration supérieure, prononcera comme il est dit en l'article précédent.

TITRE III.

DE L'EXPROPRIATION ET DE SES SUITES, QUANT AUX PRIVILÈGES, HYPOTHÈQUES ET AUTRES DROITS RÉELS.

13. Si des biens de mineurs, d'interdits, d'absents, ou autres incapables, sont compris dans les plans déposés en vertu de l'art. 5, ou dans les modifications admises par l'administration supérieure, aux termes de l'art. 11 de la présente loi, les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession provisoire et tous représentants des incapables peuvent, après autorisation du tribunal, donnée sur simple requête en la chambre du conseil, le ministère public entendu, consentir amiablement à l'aliénation desdits biens.

Le tribunal ordonne les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge nécessaires.

Ces dispositions seront applicables aux immeubles dotaux et aux majorats (1).

Les préfets pourront, dans le même cas, aliéner les biens des départements s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général; les maires ou administrateurs pourront aliéner les biens des communes ou établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration, approuvée par le préfet en conseil de préfecture.

Le ministre des finances peut consentir à l'aliénation des biens de l'État, ou de ceux qui font partie de la dotation de la couronne, sur la proposition de l'intendant de la liste civile (2).

A défaut de conventions amiables, soit avec les propriétaires des terrains ou bâtiments dont la cession est reconnue nécessaire, soit avec ceux qui les représentent, le préfet transmet au procureur du roi dans le ressort duquel les biens sont situés la loi ou l'ordonnance qui autorise l'exécution des travaux et l'arrêté mentionné en l'art. 11.

14. Dans les trois jours, et sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites par l'art. 2 du titre 1er, et par le titre II de la présente loi, ont été remplies, le procureur du roi requiert et le tribunal prononce l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains ou bâtiments indiqués dans l'arrêté du préfet.

(1) Les majorats n'existent plus aujourd'hui qu'en faveur des appelés déjà nés ou conçus lors de la promulgation de la loi du 7 mai 1849, dans la limite de deux degrés successifs, à partir du premier titulaire.

(2) Aujourd'hui, d'après le sénatus-consulte du 23 avril 1856, le ministre de la maison de l'empereur a seul qualité pour consentir à l'aliénation des biens qui font partie de la dotation de la couronne sans le concours du ministre des finances.

Si dans l'année de l'arrêté du préfet, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire dont les terrains sont compris audit arrêté peut présenter requête au tribunal. Cette requête sera communiquée par le procureur du roi au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces, et le tribunal statuera dans les trois jours.

Le même jugement commet un des membres du tribunal pour remplir les fonctions attribuées par le titre IV, chapitre II, au magistrat directeur du jury chargé de fixer l'indemnité, et désigne un autre membre pour le remplacer au besoin.

En cas d'absence ou d'empêchement de ces deux magistrats, il sera pourvu à leur remplacement par une ordonnance sur requête du président du tribunal civil.

Dans le cas où les propriétaires à exproprier consentiraient à la cession, mais où il n'y aurait point accord sur le prix, le tribunal donnera acte du consentement, et désignera le magistrat directeur du jury, sans qu'il soit besoin de rendre le jugement d'expropriation, ni de s'assurer que les formalités prescrite par le titre II ont été remplies.

15. Le jugement est publié et affiché, par extrait, dans la commune de la situation des biens, de la manière indiquée en l'art. 6. Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un de ceux du département.

Cet extrait, contenant les noms des propriétaires, les motifs et le dispositif du jugement, leur est notifié au domicile qu'ils auront élu dans l'arrondissement de la situation des biens, par une déclaration faite à la mairie de la commune où les biens sont situés; et, dans le cas où cette élection de domicile n'aurait pas eu lieu, la notification de l'extrait sera faite en double copie au maire et au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété.

Toutes les autres notifications prescrites par la présente loi seront faites dans la forme ci-dessus indiquée.

16. Le jugement sera, immédiatement après l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 15 de la présente loi, transcrit au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement conformément à l'art. 2181 du Code civil.

17. Dans la quinzaine de la transcription, les priviléges et les hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales seront inscrits.

A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble exproprié sera affranchi de tous priviléges et hypothèques, de quelque nature qu'ils soient, sans préjudice des droits des femmes, mineurs et interdits sur le montant de l'indemnité, tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers.

Les créanciers inscrits n'auront, dans aucun cas, la faculté de surenchérir; mais ils pourront exiger que l'indemnité soit fixée conformément au titre IV.

18. Les actions en résolution, en révocation, et toutes autres actions réelles ne pourront arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet. Le droit

Digitized by Google

des réclamants sera transporté sur le prix, et l'immeuble en sera affranchi.

19. Les règles posées dans le premier paragraphe de l'art. 15, et dans les art. 16, 17 et 18, sont applicables dans le cas de conventions amiables passées entre l'administration et les propriétaires.

Cependant l'administration peut, sauf les droits des tiers, et sans accomplir les formalités ci-dessus tracées, payer le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de cinq cents francs.

Le défaut d'accomplissement des formalités de la purge des hypothèques n'empêche pas l'expropriation d'avoir son cours, sauf, pour les parties intéressées, à faire valoir leurs droits ultérieurement dans les formes déterminées par le titre IV de la présente loi.

20. Le jugement ne pourra être attaqué que par la voie du recours en cassation et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de forme du jugement.

Le pourvoi aura lieu, au plus tard, dans les trois jours à dater de la notification du jugement, par déclaration au greffe du tribunal. Il sera notifié dans la huitaine soit à la partie au domicile indiqué par l'art. 15, soit au préfet ou au maire, suivant la nature des travaux, le tout à peine de déchéance.

Dans la quinzaine de la notification du pourvoi, les pièces seront adressées à la chambre civile de la Cour de cassation, qui statuera dans le mois suivant.

L'arrêt, s'il est rendu par défaut, à l'expiration de ce délai, ne sera pas susceptible d'opposition.

TITRE IV.

DU RÈGLEMENT DES INDEMNITÉS.

CHAPITRE PREMIER.

MESURES PRÉPARATOIRES.

21. Dans la huitaine qui suit la notification prescrite par l'art. 15, le propriétaire est tenu d'appeler et de faire connaître à l'administration les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage, tels qu'ils sont réglés par le Code civil, et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu; sinon il restera seul chargé envers eux des indemnités que ces derniers pourront réclamer.

Les autres intéressés seront en demeure de faire valoir leurs droits par l'avertissement énoncé en l'art. 6 et tenus de se faire connaître à l'administration dans le même délai de huitaine; à défaut de quoi ils seront déchus de tous droits à l'indemnité.

22. Les dispositions de la présente loi relatives aux propriétaires et à leurs créanciers sont applicables à l'usufruitier et à ses créanciers.

23. L'administration notifie aux propriétaires et à tous autres intéressés qui auront été désignés, ou qui seront intervenus dans le délai fixé par l'art. 21, les sommes qu'elle offre pour indemnités.

Digitized by Google

Ces offres sont, en outre, affichées et publiées conformément à l'art. 6 de la présente loi.

24. Dans la quinzaine suivante, les propriétaires et autres intéressés sont tenus de déclarer leur acceptation, ou, s'ils n'acceptent pas les offres qui leur sont faites, d'indiquer le montant de leurs prétentions.

25. Les femmes mariées sous le régime dotal, assistées de leurs maris, les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession provisoire des biens d'un absent, et autres personnes qui représentent les incapables, peuvent valablement accepter les offres énoncées en l'art. 23, s'ils y sont autorisés dans les formes prescrites par l'art. 13.

26. Le ministre des finances, les préfets, maires ou administrateurs, peuvent accepter les offres d'indemnité pour expropriation des biens appartenant à l'Etat, à la couronne (1), aux départements, communes ou établissements publics, dans les formes et avec les autorisations prescrites par l'art. 13.

27. Le délai de quinzaine, fixé par l'art. 24, sera d'un mois dans les cas prévus par les art. 25 et 26.

28. Si les offres de l'administration ne sont pas acceptées dans les délais prescrits par les art. 24 et 27, l'administration citera devant le jury, qui sera convoqué à cet effet, les propriétaires et tous autres intéressés qui auront été désignés, ou qui seront intervenus, pour qu'il soit procédé au règlement des indemnités de la manière indiquée au chapitre suivant. La citation contiendra l'énonciation des offres qui auront été refusées.

CHAPITRE II.

DU JURY SPÉCIAL CHARGÉ DE RÉGLER LES INDEMNITÉS.

29. Dans sa session annuelle, le conseil général du département désigne, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, tant sur la liste des électeurs que sur la seconde partie de la liste du jury (2), trente-six personnes au moins et soixante-douze au plus, qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement, parmi lesquelles sont choisis, jusqu'à la session suivante ordinaire du conseil général, les membres du jury spécial appelé, le cas échéant, à régler les indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le nombre des jurés désignés pour le département de la Seine sera de six cents (3).

30. Toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, la première chambre de la cour royale dans les départements qui sont le siége d'une cour royale, et, dans les autres départements, la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, choisit en la chambre du conseil, sur la liste dressée en

(1) Voy. la note sous l'avant-dernier alinéa de l'art. 13.

(2) Aujourd'hui, la formation du jury, en matière criminelle, n'est plus régie par les mêmes principes qu'en 1841 ; mais c'est toujours sur la liste de ce jury qu'est formée celle du jury spécial d'expropriation.

(3) Il est de deux cents pour l'arrondissement de Lyon, aux termes de la loi du 22 juin 1854.

vertu de l'article précédent pour l'arrondissement dans lequel ont lieu les expropriations, seize personnes qui formeront le jury spécial chargé de fixer définitivement le montant de l'indemnité, et, en outre, quatre jurés supplémentaires; pendant les vacances, ce choix est déféré à la chambre de la cour ou du tribunal chargé du service des vacations. En cas d'abstention ou de récusation des membres du tribunal, le choix du jury est déféré à la cour royale.

Ne peuvent être choisis :

1° Les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés en l'arrêté du préfet pris en vertu de l'art. 11, et qui restent à acquérir;

2° Les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles;

3° Les autres intéressés désignés ou intervenant en vertu des art. 21 et 22.

Les septuagénaires seront dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de juré.

31. La liste des seize jurés et des quatre jurés supplémentaires est transmise par le préfet au sous-préfet, qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître les noms des jurés.

32. Tout juré qui, sans motifs légitimes, manque à l'une des séances ou refuse de prendre part à la délibération, encourt une amende de cent francs au moins et de trois cents francs au plus.

L'amende est prononcée par le magistrat directeur du jury.

Il statue en dernier ressort sur l'opposition qui serait formée par le juré condamné.

Il prononce également sur les causes d'empêchement que les jurés proposent, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la désignation faite en vertu de l'art. 30.

33. Ceux des jurés qui se trouvent rayés de la liste par suite des empêchements, exclusions ou incompatibilités prévus à l'article précédent sont immédiatement remplacés par les jurés supplémentaires, que le magistrat directeur du jury appelle dans l'ordre de leur inscription.

En cas d'insuffisance, le magistrat directeur du jury choisit, sur la liste dressée en vertu de l'art. 29, les personnes nécessaires pour compléter le nombre des seize jurés.

34. Le magistrat directeur du jury est assisté, auprès du jury spécial, du greffier ou commis greffier du tribunal, qui appelle successivement les causes sur lesquelles le jury doit statuer, et tient procès-verbal des opérations.

Lors de l'appel, l'administration a le droit d'exercer deux récusations péremptoires, la partie adverse a le même droit.

Dans le cas où plusieurs intéressés figurent dans la même affaire, ils s'entendent pour l'exercice du droit de récusation ; sinon le sort désigne ceux qui doivent en user.

Si le droit de récusation n'est point exercé, ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au nombre de douze, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste.

35. Le jury spécial n'est constitué que lorsque les douze jurés sont présents.

Digitized by Google

Les jurés ne peuvent délibérer valablement qu'au nombre de neuf au moins.

36. Lorsque le jury est constitué, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité.

37. Le magistrat directeur met sous les yeux du jury :

1° Le tableau des offres et demandes notifiées en exécution des art. 23 et 24;

2° Les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes.

Les parties ou leurs fondés de pouvoir peuvent présenter sommairement leurs observations.

Le jury pourra entendre toutes les personnes qu'il croira pouvoir l'éclairer.

Il pourra également se transporter sur les lieux, ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres.

La discussion est publique; elle peut être continuée à une autre séance.

38. La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury.

Les jurés se retirent immédiatement dans leur chambre pour délibérer, sans désemparer, sous la présidence de l'un d'eux, qu'ils désignent à l'instant même.

La décision du jury fixe le montant de l'indemnité ; elle est prise à la majorité des voix.

En cas de partage, la voix du président du jury est prépondérante.

39. Le jury prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers, et autres intéressés dont il est parlé à l'art. 21.

Dans le cas d'usufruit, une seule indemnité est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble ; le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité au lieu de l'exercer sur la chose.

L'usufruitier sera tenu de donner caution; les père et mère ayant l'usufruit légal des biens de leurs enfants en seront seuls dispensés.

Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le jury règle l'indemnité indépendamment de ces litiges et difficultés, sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit.

L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée.

40. Si l'indemnité réglée par le jury ne dépasse pas l'offre de l'administration, les parties qui l'auront refusée seront condamnées aux dépens.

Si l'indemnité est égale à la demande des parties, l'administration sera condamnée aux dépens.

Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'administration, et inférieure à la demande des parties, les dépens seront compensés de manière à être supportés par les parties et l'administration, dans les proportions de leur offre ou de leur demande avec la décision du jury.

Tout indemnitaire qui ne se trouvera pas dans le cas des art. 25 et 26 sera

condamné aux dépens, quelle que soit l'estimation ultérieure du jury, s'il a omis de se conformer aux dispositions de l'art. 24.

41. La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise par le président au magistrat directeur, qui la déclare exécutoire, statue sur les dépens, et envoie l'administration en possession de la propriété, à la charge par elle de se conformer aux dispositions des art. 53, 54 et suivants.

Ce magistrat taxe les dépens, dont le tarif est déterminé par un règlement d'administration publique.

La taxe ne comprendra que les actes faits postérieurement à l'offre de l'administration; les frais des actes antérieurs demeurent, dans tous les cas, à la charge de l'administration.

42. La décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur ne peuvent être attaquées que par la voie du recours en cassation, et seulement pour violation du premier paragraphe de l'art. 30, de l'art. 31, des deuxième et quatrième paragraphes de l'art. 34, et des art. 35, 36, 37, 38, 39 et 40.

Le délai sera de quinze jours pour ce recours, qui sera d'ailleurs formé, notifié et jugé comme il est dit en l'art. 20; il courra à partir du jour de la décision.

43. Lorsqu'une décision du jury aura été cassée, l'affaire sera renvoyée devant un nouveau jury, choisi dans le même arrondissement.

Néanmoins la cour de cassation pourra, suivant les circonstances, renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans un des arrondissements voisins, quand même il appartiendrait à un autre département.

Il sera procédé, à cet effet, conformément à l'art. 30.

44. Le jury ne connaît que des affaires dont il a été saisi au moment de sa convocation, et statue successivement et sans interruption sur chacune de ces affaires. Il ne peut se séparer qu'après avoir réglé toutes les indemnités dont la fixation lui a été ainsi déférée.

45. Les opérations commencées par un jury, et qui ne sont pas encore terminées au moment du renouvellement annuel de la liste générale mentionnée en l'art. 29, sont continuées jusqu'à conclusion définitive, par le même jury.

46. Après la clôture des opérations du jury, les minutes de ses décisions et les autres pièces qui se rattachent auxdites opérations sont déposées au greffe du tribunal civil de l'arrondissement.

47. Les noms des jurés qui auront fait le service d'une session ne pourront être portés sur le tableau dressé par le conseil général pour l'année suivante.

CHAPITRE III.

DES RÈGLES A SUIVRE POUR LA FIXATION DES INDEMNITÉS.

48. Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité.

49. Dans le cas où l'administration contesterait au détenteur exproprié le droit à une indemnité, le jury, sans s'arrêter à la contestation, dont il renvoie le jugement devant qui de droit, fixe l'indemnité comme si elle était due, et le magistrat directeur du jury en ordonne la consignation, pour que ladite indem-

Digitized by Google

nité reste déposée jusqu'à ce que les parties se soient entendues ou que le litige soit vidé.

50. Les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir une portion pour cause d'utilité publique seront achetés en entier, si les propriétaires le requièrent par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury, dans les délais énoncés aux art. 24 et 27.

Il en sera de même de toute parcelle de terrain qui, par suite du morcellement, se trouvera réduite au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu, et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares.

51. Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité.

52. Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée.

TITRE V.

DU PAIEMENT DES INDEMNITÉS.

53. Les indemnités réglées par le jury seront préalablement à la prise de possession, acquittées entre les mains des ayant droit.

S'ils se refusent à les recevoir, la prise de possession aura lieu après offres réelles et consignation.

S'il s'agit de travaux exécutés par l'Etat ou les départements, les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité réglée par le jury : ce mandat, délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, sera payable sur la caisse publique qui s'y trouvera désignée.

Si les ayant droit refusent de recevoir le mandat, la prise de possession aura lieu après consignation en espèces.

54. Il ne sera pas fait d'offres réelles toutes les fois qu'il existera des inscriptions sur l'immeuble exproprié ou d'autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayant droit; dans ce cas, il suffira que les sommes dues par l'administration soient consignées, pour être ultérieurement distribuées ou remises, suivant les règles du droit commun.

55. Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à ladite fixation.

Quand l'indemnité aura été réglée, si elle n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai.

TITRE VI.

DISPOSITIONS DIVERSES.

56 Les contrats de vente, quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des terrains, peuvent être passés dans la forme des actes administratifs : la minute sera déposée au secrétariat de la préfecture : expédition en sera transmise à l'administration des domaines.

57. Les significations et notifications mentionnées en la présente loi seront faites à la diligence du préfet du département de la situation des biens.

Elles peuvent être faites tant par huissier que par tout agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice.

58. Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi seront visés pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement.

Il ne sera perçu aucuns droits pour la transcription des actes au bureau des hypothèques.

Les droits perçus sur les acquisitions amiables faites antérieurement aux arrêtés du préfet seront restitués, lorsque, dans le délai de deux ans à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans ces arrêtés. La restitution des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux.

59. Lorsqu'un propriétaire aura accepté les offres de l'administration, le montant de l'indemnité devra, s'il l'exige et s'il n'y a pas eu contestation de la part des tiers dans les délais prescrits par les art. 24 et 27, être versé à la caisse des dépôts et consignations pour être remis ou distribué à qui de droit, selon les règles du droit commun.

60. Si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayant droit peuvent en demander la remise.

Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable, et s'il n'y a pas accord, par le jury, dans les formes ci-dessus prescrites. La fixation par le jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis.

61. Un avis publié de la manière indiquée en l'art. 6 fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer, et dans le mois de la fixation du prix, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix, le tout à peine de déchéance du privilége que leur accorde l'article précédent.

62. Les dispositions des art. 60 et 61 ne sont pas applicables aux terrains qui auront été acquis sur la réquisition du propriétaire, en vertu de l'art. 50, et qui resteraient disponibles après l'exécution des travaux.

63. Les concessionnaires des travaux publics exerceront tous les droits con-

férés à l'administration et seront soumis à toutes les obligations qui lui sont imposées par la présente loi.

64. Les contributions de la portion d'immeuble qu'un propriétaire aura cédée ou dont il aura été exproprié pour cause d'utilité publique continueront à lui être comptées pendant un an, à partir de la remise de la propriété, pour former son cens électoral (1).

TITRE VII.

DISPOSITIONS EXCEPTIONNELLES.

CHAPITRE PREMIER.

65. Lorsqu'il y a urgence de prendre possession des terrains non bâtis qui seront soumis à l'expropriation, l'urgence sera spécialement déclarée par une ordonnance royale.

66. En ce cas, après le jugement d'expropriation, l'ordonnance qui déclare l'urgence et le jugement seront notifiés, conformément à l'art. 15, au propriétaire et au détenteur, avec assignation devant le tribunal civil. L'assignation sera donnée à trois jours au moins; elle énoncera la somme offerte par l'administration.

67. Au jour fixé, le propriétaire et les détenteurs seront tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation avant l'envoi en possession.

Faute par eux de comparaître, il sera procédé en leur absence.

68. Le tribunal peut se transporter sur les lieux ou commettre un juge pour visiter les terrains, recueillir tous les renseignements propres à en déterminer la valeur, et en dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal descriptif. Cette opération devra être terminée dans les cinq jours à dater du jugement qui l'aura ordonnée.

Dans les trois jours de la remise de ce procès-verbal au greffe, le tribunal déterminera la somme à consigner.

69. La consignation doit comprendre, outre le principal, la somme nécessaire pour assurer pendant deux ans le paiement des intérêts à cinq pour cent.

70. Sur le vu du procès-verbal de consignation et sur une nouvelle assignation à deux jours de délai au moins, le président ordonne la prise de possession.

71. Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute, et ne peuvent être attaqués par opposition ni par appel.

72. Le tribunal taxera les dépens qui seront supportés par l'administration.

73. Après la prise de possession, il sera, à la poursuite de la partie la plus diligente, procédé à la fixation définitive de l'indemnité, en exécution du titre IV de la présente loi.

74. Si cette fixation est supérieure à la somme qui a été déterminée par le tribunal, le supplément doit être consigné dans la quinzaine de la notification

(1) Cette disposition n'a plus d'application depuis la suppression du cens électoral et l'établissement du suffrage universel.

de la décision du jury, et à défaut, le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux.

CHAPITRE II.

75. Les formalités prescrites par les titres I et II de la présente loi ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine royale.

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

76. L'expropriation ou l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux de fortification, continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831.

Toutefois, lorsque les propriétaires ou autres intéressés n'auront pas accepté les offres de l'administration, le règlement définitif des indemnités aura lieu conformément aux dispositions du titre IV ci-dessus.

Seront également applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les art. 16, 17, 18, 19 et 20, ainsi que le titre VI de la présente loi.

TITRE VIII.

DISPOSITIONS FINALES.

77. Les lois des 8 mars 1810 et 7 juillet 1833 sont abrogées.

CINQUIÈME SÉRIE.

COMPTABILITÉ.

Loi du 16 septembre 1807.

TITRE PREMIER.

ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES.

Art. 1er. Les fonctions de la comptabilité nationale seront exercées par une cour des comptes.

2. La cour des comptes sera composée d'un premier président, trois présidents, dix-huit maîtres des comptes, de référendaires au nombre qui sera déterminé par le gouvernement, un procureur général et un greffier en chef.

3. Il sera formé trois chambres, chacune composée d'un président, six maîtres aux comptes : le premier président peut présider chacune des chambres.

4. Les référendaires sont chargés de faire les rapports; ils n'ont point voix délibérative. Les décisions seront prises, dans chaque chambre, à la majorité des voix; et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

5. Chaque chambre ne pourra juger qu'à cinq membres au moins.

6. Les membres de la cour des comptes seront nommés à vie par l'empereur. Les présidents pourront être changés chaque année.

7. La cour des comptes prend rang immédiatement après la Cour de cassation, et jouit des mêmes prérogatives.

8. Le premier président, les présidents et le procureur général prêtent serment entre les mains de l'empereur.

9. Le prince archi-trésorier (1) reçoit le serment des autres membres.

10. Le premier président a la police et la surveillance générale.

TITRE II.

DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR DES COMPTES.

11. La cour sera chargée du jugement des comptes des recettes du trésor, des receveurs généraux de département et des régies et administrations des contributions indirectes; des dépenses du trésor, des payeurs généraux, des payeurs d'armée, des divisions militaires, des arrondissements maritimes et des départements;

Des recettes et dépenses des fonds et revenus spécialement affectés aux dépenses des départements et des communes dont les budgets sont arrêtés par l'empereur.

12. Les comptables des deniers publics en recettes et dépenses sont tenus de fournir et déposer leurs comptes au greffe de la cour, dans les délais prescrits par les lois et règlements; et, en cas de défaut ou de retard des comptables, la cour pourra les condamner aux amendes et aux peines prononcées par les lois et règlements.

13. La cour réglera et apurera les comptes qui lui seront présentés; elle établira par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes, ou en avance ou en débet.

Dans les deux premiers cas, elle prononcera leur décharge définitive, et ordonnera main-levée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens à raison de la gestion dont le compte est jugé.

Dans le troisième cas, elle les condamnera à solder leur débet au trésor dans le délai prescrit par la loi.

Dans tous les cas, une expédition de ses arrêts sera adressée au ministre du trésor (2) pour en faire suivre l'exécution par l'agent établi près de lui.

14. La cour, nonobstant l'arrêt qui aurait jugé définitivement un compte, pourra procéder à sa révision soit sur la demande du comptable, appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général pour erreur, omission, faux ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes.

(1) La dignité d'archi-trésorier n'existant plus, c'est le ministre des finances qui remplit aujourd'hui la mission conférée par cet article.

(2) Le ministre du trésor public était alors distinct du ministre des finances; aujourd'hui, il n'y a plus que le ministre des finances pour tout le service financier.

15. La cour prononcera sur les demandes en réduction, en translation d'hypothèques, formées par des comptables encore en exercice, ou par ceux hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés, en exigeant les sûretés suffisantes pour la conservation des droits du trésor.

16. Si, dans l'examen des comptes, la cour trouve des faux ou des concussions, il en sera rendu compte au ministre des finances, et référé au grand juge ministre de la justice, qui fera poursuivre les auteurs devant les tribunaux ordinaires.

17. Les arrêts de la cour contre les comptables sont exécutoires; et, dans le cas où un comptable se croirait fondé à attaquer un arrêt pour violation des formes ou de la loi, il se pourvoira, dans les trois mois pour tout délai, à compter de la notification de l'arrêt, au conseil d'État, conformément au règlement sur le contentieux.

Le ministre des finances et tout autre ministre, pour tout ce qui concerne son département, pourront faire, dans le même délai, leur rapport à l'empereur, et lui proposer le renvoi au conseil d'État de leur demande en cassation des arrêts qu'ils croiront devoir être cassés pour violation des formes ou de la loi.

18. La cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits, sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre.

TITRE III.

DES FORMES DE LA VÉRIFICATION ET DU JUGEMENT DES COMPTES.

19. Les référendaires seront tenus de vérifier par eux-mêmes tous les comptes qui leur seront distribués.

20. Ils formeront sur chaque compte deux cahiers d'observations: les premières relatives à la ligne de compte seulement, c'est-à-dire aux charges et souffrances dont chaque article du compte leur aura paru susceptible, relativement au comptable qui le présente;

Les deuxièmes, celles qui peuvent résulter de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits.

21. La minute des arrêts est rédigée par le référendaire rapporteur, et signée de lui et du président de la chambre; elle est remise avec les pièces au greffier en chef; celui-ci la présente à la signature du premier président, et ensuite en fait et signe les expéditions.

22. Au mois de janvier de chaque année, le prince archi-trésorier proposera à l'empereur le choix de quatre commissaires, qui formeront, avec le premier président, un comité particulier chargé d'examiner les observations faites, pendant le cours de l'année précédente, par les référendaires. Ce comité discute ces observations, écarte celles qu'il ne juge pas fondées, et forme des autres l'objet d'un rapport, qui est remis par le président au prince archi-trésorier, lequel le porte à la connaissance de l'empereur (1).

(1) Voy. le texte de l'ouvrage, n° 710.

Digitized by Google

TITRE IV.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

23. Il pourra être formé une quatrième chambre temporaire, composée d'un président et six maîtres aux comptes pour les jugements des comptes arriérés.

Il sera pourvu, par des règlements d'administration publique, à l'ordre du service de la cour des comptes et à toutes les mesures d'exécution de la présente.

Décret du 28 septembre 1807.

TITRE II (1).

DIVISION DES CHAMBRES.

Art. 3. La première chambre sera chargée du jugement des comptes relatifs aux recettes publiques;

La deuxième, du jugement des comptes relatifs aux dépenses publiques;

La troisième, de juger les comptes des recettes et dépenses des communes dont les budgets sont arrêtés par nous.

4. Les dix-huit maîtres des comptes seront distribués entre les trois chambres par le premier président.

5. S'il survient, au jugement d'un compte, des difficultés qui présentent une question générale, le président de la chambre en informera le premier président, qui en référera au ministre des finances, pour y être pourvu s'il y a lieu.

6. Chaque chambre se formera en bureau.

7. Un référendaire ne pourra être chargé deux fois de suite de la vérification de comptes du même comptable.

De même, un maître des comptes ne pourra être nommé deux fois de suite rapporteur de comptes du même comptable.

8. Le premier président présidera chaque chambre toutes les fois qu'il le jugera convenable.

9. S'il se trouve dans le cas d'être suppléé pour des fonctions qui lui sont spécialement attribuées, il sera remplacé par le plus ancien des présidents.

10. Les présidents seront, en cas d'empêchement, remplacés, pour le service des séances, par le doyen de la chambre.

11. En cas d'empêchement d'un maître des comptes, il sera, pour compléter le nombre indispensable, remplacé par un maître d'une autre chambre qui ne tiendrait pas séance, ou qui se trouverait avoir plus que le nombre nécessaire.

12. En cas de vacance d'une place de maître des comptes, le premier prési-

(1) Nous avons omis le tit. 1er qui n'était relatif qu'à la première nomination et à l'installation des membres de la cour des comptes.

dent en donnera avis à notre ministre des finances, qui joindra à sa présentation une liste de dix référendaires distingués par leur talent et leur zèle.

13. Nul ne pourra être président, maître des comptes ou procureur général, s'il n'est âgé de trente ans accomplis.

TITRE III.

DES RÉFÉRENDAIRES.

14. Le nombre des référendaires est provisoirement fixé à quatre-vingts ; ils seront divisés en deux classes, savoir : dix-huit de la première, et soixante-deux de la seconde (1).

On ne pourra être de la première classe, si l'on n'a été de la seconde au moins deux ans.

On passera de la deuxième classe à la première, moitié par ancienneté et moitié par le choix du gouvernement.

15. Nul ne pourra être référendaire, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis.

16. L'ordre des nominations dans chaque classe établira le rang entre eux.

17. Les référendaires ne seront spécialement attachés à aucune chambre.

18. Les référendaires de première classe assisteront, à tour de rôle, et en nombre égal à celui des maîtres, aux cérémonies publiques et aux députations.

19. Le premier président fera entre les référendaires la distribution des comptes, et indiquera la chambre à laquelle le rapport devra être fait.

20. Les réclamations sur l'attribution ou sur les retards des rapports seront portées devant le premier président qui y statuera.

Les attributions générales déterminées par l'art. 3 n'empêcheront pas que le premier président ne puisse, suivant que l'exigera l'expédition des affaires, renvoyer à une chambre des rapports qui ne seraient pas dans ses attributions spéciales.

21. Les référendaires pourront entendre les comptables, ou leurs fondés de pouvoirs, pour l'instruction des comptes : la correspondance sera préparée par eux, et remise au président de la chambre où devra être fait le rapport, qui, s'il l'approuve, le fera expédier par le greffier.

22. Lorsqu'un compte exigera que plusieurs référendaires concourent à sa vérification, le premier président désignera un référendaire de première classe qui sera chargé de présider à ce travail, de recueillir les cahiers d'observations de chaque référendaire, et de faire le rapport à la chambre. Tous les référendaires qui auront pris part au travail des vérifications seront tenus d'assister aux séances de la chambre pendant le rapport.

23. Il sera disposé des salles de travail où se réuniront, pour la vérification des comptes qui l'exigeront, les référendaires chargés d'en faire en commun la vérification.

24. Après la vérification terminée, les référendaires rédigeront, pour chaque

(1) Ces nombres sont aujourd'hui changés. Voy. le texte de l'ouvrage, n° 698.

compte, un rapport raisonné dans lequel ils présenteront la composition des recettes et des dépenses; ils relèveront toutes les difficultés relatives à la ligne de compte seulement, proposeront les forcements de recettes, les radiations de dépenses, et les charges qu'ils jugeront devoir être établies contre les comptables. Ils formeront la balance des comptes; ils présenteront le résultat final de leur opération. Ils remettront particulièrement le deuxième cahier d'observations prescrit par l'art. 20 de la loi du 16 septembre au maître auquel, conformément à l'art. 28 ci-après, le rapport du référendaire aura été distribué.

25. Les référendaires, aussitôt qu'ils auront préparé un rapport, en remettront note au greffier, qui tiendra un registre particulier pour chaque chambre par ordre de numéros.

26. Les référendaires sont appelés à faire leur rapport suivant le tour de rôle : le président de la chambre pourra néanmoins donner la préférence au rapport d'une affaire urgente.

27. Le compte, les bordereaux dressés de recettes et de dépenses, et le rapport et les pièces, seront mis sur le bureau pour y avoir recours au besoin.

28. Le rapport du référendaire terminé, le président de la chambre en fera la distribution à un maître qui sera tenu :

1° De vérifier si le référendaire a fait lui-même le travail auquel il était tenu;

2° Si les difficultés élevées par les référendaires sont fondées;

3° Enfin, d'examiner par lui-même les pièces au soutien de quelques chapitres du compte, pour s'assurer que le référendaire en a soigneusement vérifié toutes les parties.

Le président de la chambre nommera, en même temps que le maître rapporteur, deux ou un plus grand nombre de référendaires, s'il est nécessaire, lesquels seront chargés de vérifier si les cahiers établis par le référendaire rapporteur l'ont été exactement, et d'en rendre compte au maître rapporteur.

29. Le maître fera à la chambre un rapport motivé sur tout ce qui sera relatif à la ligne de compte seulement, et il remettra particulièrement au premier président le deuxième cahier des observations du référendaire, avec ses observations personnelles, s'il y a lieu, pour en être par le premier président fait l'usage prescrit par la loi du 16 septembre; les référendaires qui auront concouru à la première vérification y assisteront.

30. Nul ne prendra la parole dans les discussions et délibérations sans l'avoir obtenue du président.

31. Le référendaire rapporteur donnera son avis qui ne sera que consultatif; le maître rapporteur opinera, et chaque maître successivement dans l'ordre de sa nomination.

Si différents avis sont ouverts, on ira une deuxième fois aux opinions, et les maîtres qui voudraient auparavant faire des observations nouvelles pourront être autorisés par le président. Il recueillera les opinions après que la discussion sera terminée et prononcera l'arrêt.

32. Le président de la chambre tiendra ou fera tenir pendant le rapport, par l'un des maîtres, la minute du compte soumis au jugement de la chambre, et

chaque décision sera portée sommairement à la marge de l'article du compte auquel elle se rapporte.

33. Après que les arrêts définitifs sur chaque compte seront rendus et les minutes signées, le compte et les pièces seront remis, par le rapporteur au greffier en chef, qui fera mention des arrêts sur la minute du compte, et déposera le tout aux archives.

34. Il sera dressé le dernier jour de chaque mois, par le greffier en chef, un relevé de tous les comptes qui avaient été distribués avant le mois aux référendaires, et dont ils n'ont pas fait le rapport. Cet état sera présenté au premier président et communiqué au procureur général pour y être pourvu suivant l'exigence des cas.

35. Le premier président pourra appeler ceux des référendaires qui ne rempliront pas leur devoir et leur donner les avertissements nécessaires.

Il pourra même, en cas de récidive, après avoir entendu le référendaire en présence des présidents et du procureur général, le censurer.

Enfin, si, par la gravité des circonstances, il y a lieu à la privation temporaire du traitement ou à la suspension de fonctions, il en fera son rapport au ministre des finances.

TITRE IV.

MINISTÈRE PUBLIC.

36. Le procureur général ne peut exercer son ministère que par voie de réquisition.

37. Il fera dresser un état général de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la cour. Il s'assurera si, ou non, ils sont exacts à les présenter dans les délais fixés par les lois et règlements, et requerra contre ceux en retard l'application des peines.

38. Il s'assurera si les chambres tiennent régulièrement leurs séances, si les référendaires font exactement leur service ; et en cas de négligence, il adressera au premier président les réquisitions nécessaires pour y pourvoir.

39. Il adressera au ministre du trésor public les expéditions des arrêts de la cour, et suivra devant elle l'instruction et le jugement des demandes à fin de révision pour cause d'erreurs, omissions, faux ou doubles emplois reconnus à la charge du trésor public, des départements ou des communes.

40. Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques, seront communiquées au procureur général avant d'y être statué.

41. Toutes les fois qu'un référendaire élèvera contre un comptable une prévention de faux ou de concussion, le procureur général sera appelé en la chambre et entendu dans ses conclusions avant d'y être statué.

42. Notre procureur général pourra prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croira son ministère nécessaire, et la chambre pourra même l'ordonner d'office.

43. En cas d'empêchement du procureur général, les fonctions du ministère public seront momentanément remplies par celui des maîtres des comptes que le ministre des finances désignera.

Digitized by Google

44. Le procureur général est tenu de correspondre avec les ministres sur les demandes qu'ils pourront lui faire, de renseignements pour l'exécution des arrêts, les mains-levées, radiations ou restrictions des sequestres, saisies, oppositions et inscriptions hypothécaires, et remboursement d'avances des comptables.

TITRE V.

DU GREFFE, DES ARCHIVES ET DES HUISSIERS.

45. Le greffier en chef doit être âgé de trente ans accomplis.

46. Il assistera aux assemblées générales et y tiendra la plume.

47. Il est chargé de tenir les différents registres et celui des délibérations de la cour.

48. Il est chargé de veiller à la garde et conservation des minutes des arrêts, d'en faire faire les expéditions, et de la garde des pièces qui lui sont confiées et de tous les papiers du greffe.

49. Les comptes déposés par les comptables seront enregistrés par ordre de dates et de numéros, du jour qu'ils seront présentés.

50. Le greffe de la cour sera ouvert tous les jours, excepté les dimanches et les fêtes, aux heures fixées par le premier président.

51. Les premières expéditions des actes et des arrêts de la cour seront délivrées gratuitement aux parties. Les autres seront soumises à un droit d'expédition de soixante-quinze centimes par rôle.

52. Le président de la chambre fera porter en marge des minutes des arrêts les noms de tous les maîtres présents à la séance.

53. Les expéditions exécutoires de la cour seront rédigées ainsi qu'il suit :

« N..... (le prénom de l'empereur), par la grâce de Dieu et les constitutions « de l'Empire (1), à tous présents et à venir salut :

« La cour des comptes a rendu l'arrêt suivant :

(*Ici copie de l'arrêt.*)

« Mandons et ordonnons à tous huissiers sur ce requis de mettre ledit arrêt « à exécution, et à tous commandants et officiers de la force publique de prêter « main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

« En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le premier président de la « cour et par le greffier. »

54. Le greffier signera et délivrera les certificats, collationnés et extraits de tous les actes émanant du greffe, des archives et dépôts et la correspondance avec les comptables.

En cas d'empêchement, le président commettra un commis greffier.

55. Il sera nommé, sur la présentation du greffier en chef, le nombre de commis nécessaire à son service.

56. Il y aura, près la cour, des huissiers au nombre nécessaire pour son service.

(1) Aujourd'hui, ces derniers mots sont remplacés par ceux-ci : *et la volonté nationale*

TITRE IX (1).

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

72. Les dépenses de la cour des comptes seront ordonnancées par notre ministre des finances.

73. Le premier président, après avoir pris l'avis des présidents et entendu les conclusions du procureur général, arrêtera l'état des menues dépenses de la cour et du greffe; il le remettra à notre ministre des finances pour être soumis à notre approbation.

74. Lorsqu'une nouvelle nomination sera faite, le pourvu présentera nos lettres de nomination au premier président de la cour, qui en donnera communication à notre procureur général; et celui-ci prendra les ordres du prince archi-trésorier, sur les jour et heure pour son admission au serment.

75 (2). Après le serment prêté, le nouveau pourvu sera reçu à la cour, chambres assemblées.

SIXIÈME SÉRIE.

JURIDICTION.

Décret réglementaire du 22 juillet 1806.

TITRE PREMIER.

DE L'INTRODUCTION ET DE L'INSTRUCTION DES INSTANCES.

SECTION PREMIÈRE.

DES INSTANCES INTRODUITES AU CONSEIL D'ÉTAT A LA REQUÊTE DES PARTIES.

Art. 1er. Le recours des parties au conseil d'État en matière contentieuse sera formé par requête signée d'un avocat au conseil; elle contiendra l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui y seront jointes.

2. Les requêtes, et en général toutes les productions des parties, seront déposées au secrétariat du conseil d'État; elles y seront inscrites sur un registre

(1) Nous omettons les tit. 6, 7 et 8 qui ne présentent aucun intérêt général, étant relatifs aux traitements, aux costumes et aux congés.

(2) Nous omettons les quatre derniers articles comme ayant pour objet des mesures transitoires.

suivant leur ordre de dates, ainsi que la remise qui en sera faite à l'auditeur nommé par le grand-juge pour préparer l'instruction.

3. Le recours au conseil d'État n'aura point d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné.

Lorsque l'avis de la commission établie par notre décret du 11 juin dernier (1) sera d'accorder le sursis, il en sera fait rapport au conseil d'État qui prononcera.

4. Lorsque la communication aux parties intéressées aura été ordonnée par le grand-juge, elles seront tenues de répondre et de fournir leurs défenses dans les délais suivants :

Dans quinze jours, si leur demeure est à Paris, ou n'en est pas éloignée de plus de cinq myriamètres;

Dans le mois, si elles demeurent à une distance plus éloignée dans le ressort de la cour d'appel de Paris, ou dans l'un des ressorts des cours d'appel d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Metz, Dijon et Bourges;

Dans deux mois, pour les ressorts des autres cours d'appel en France;

Et à l'égard des colonies et des pays étrangers, les délais seront réglés ainsi qu'il appartiendra par l'ordonnance de *soit communiqué*.

Ces délais commenceront à courir du jour de la signification de la requête à personne ou domicile par le ministère d'un huissier.

Dans les matières provisoires ou urgentes, les délais pourront être abrégés par le grand-juge.

5. La signature de l'avocat au pied de la requête, soit en demande, soit en défense, vaudra constitution et élection de domicile chez lui.

6. Le demandeur pourra, dans la quinzaine après les défenses fournies, donner une seconde requête, et le défendeur répondra dans la quinzaine suivante.

Il ne pourra y avoir plus de deux requêtes de la part de chaque partie, y compris la requête introductive.

7. Lorsque le jugement sera poursuivi contre plusieurs parties, dont les unes auraient fourni leurs défenses et les autres seraient en défaut de les fournir, il sera statué à l'égard de toutes par la même décision.

8. Les avocats des parties pourront prendre communication des productions de l'instance au secrétariat sans frais.

Les pièces ne pourront en être déplacées, si ce n'est qu'il y en ait minute ou que la partie y consente.

9. Lorsqu'il y aura déplacement de pièces, le récépissé, signé de l'avocat, portera son obligation de les rendre dans un délai qui ne pourra excéder huit jours; et, après ce délai expiré, le grand-juge pourra condamner personnellement l'avocat en dix francs au moins de dommages et intérêts par chaque jour de retard, et même ordonner qu'il sera contraint par corps.

10. Dans aucun cas, les délais pour fournir ou signifier requêtes ne seront prolongés par l'effet des communications.

11. Le recours au conseil contre la décision d'une autorité qui y ressortit

(1) Voy. le texte de l'ouvrage, n° 724.

ne sera pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été notifiée.

12. Lorsque, sur un semblable pourvoi fait dans le délai ci-dessus prescrit, il aura été rendu une ordonnance de *soit communiqué*, cette ordonnance devra être signifiée dans le délai de trois mois, sous peine de déchéance.

13. Ceux qui demeurent hors de la France continentale auront, outre le délai de trois mois énoncé dans les deux articles ci-dessus, celui qui est réglé par l'art. 73 du Code de procédure civile (1).

14. Si, d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner que des faits ou des écritures soient vérifiés, ou qu'une partie soit interrogée, le grand-juge désignera un maître des requêtes, ou commettra sur les lieux; il réglera la forme dans laquelle il sera procédé à ces actes d'instruction.

15. Dans tous les cas où les délais ne sont pas fixés par le présent décret, ils sont déterminés par ordonnance du grand-juge.

SECTION II.

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX AFFAIRES CONTENTIEUSES INTRODUITES SUR LE RAPPORT D'UN MINISTRE.

16. Dans les affaires contentieuses introduites au conseil sur le rapport d'un ministre, il sera donné, dans la forme administrative ordinaire, avis à la partie intéressée de la remise faite au grand-juge des mémoires et pièces fournis par les agents du gouvernement, afin qu'elle puisse prendre communication dans la forme prescrite aux art. 8 et 9, et fournir ses réponses dans le délai du règlement. Le rapport du ministre ne sera pas communiqué.

17. Lorsque, dans les affaires où le gouvernement a des intérêts opposés à ceux d'une partie, l'instance est introduite à la requête de cette partie, le dépôt qui sera fait au secrétariat du conseil, de la requête et des pièces, vaudra notification aux agents du gouvernement, il en sera de même pour la suite de l'instruction.

TITRE II.

DES INCIDENTS QUI PEUVENT SURVENIR PENDANT L'INSTRUCTION D'UNE AFFAIRE.

§ 1er. — *Des demandes incidentes.*

18. Les demandes incidentes seront formées par une requête sommaire déposée au secrétariat du conseil; le grand-juge en ordonnera, s'il y a lieu, la communication à la partie intéressée, pour y répondre dans les trois jours de la signification, ou autre délai qui sera déterminé.

19. Les demandes incidentes seront jointes au principal, pour y être statué par la même décision.

S'il y avait lieu néanmoins à quelque disposition provisoire et urgente, le rapport en sera fait par l'auditeur à la prochaine séance de la commission, pour y être pourvu par le conseil ainsi qu'il appartiendra.

(1) Voy. le texte de l'ouvrage, n° 818.

§ 2. — *De l'inscription de faux.*

20. Dans le cas de demande en inscription de faux contre une pièce produite, le grand-juge fixera le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir.

Si la partie ne satisfait pas à cette ordonnance, ou si elle déclare qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, cette pièce sera rejetée.

Si la partie fait la déclaration qu'elle entend se servir de la pièce, le conseil d'État statuera sur l'avis de la commission, soit en ordonnant qu'il sera sursis à la décision de l'instance principale jusqu'après le jugement de faux par le tribunal compétent, soit en prononçant la décision définitive, si elle ne dépend pas de la pièce arguée de faux.

§ 3. — *De l'intervention.*

21. L'intervention sera formée par requête; le grand-juge ordonnera, s'il y a lieu, que cette requête soit communiquée aux parties, pour y répondre dans le délai qui sera fixé par l'ordonnance; néanmoins la décision de l'affaire principale qui serait instruite ne pourra être retardée par une intervention.

§ 4. — *Des reprises d'instance, et constitution de nouvel avocat.*

22. Dans les affaires qui ne seront point en état d'être jugées, la procédure sera suspendue par la notification du décès de l'une des parties, ou par le seul fait du décès, de la démission, de l'interdiction ou de la destitution de son avocat.

Cette suspension durera jusqu'à la mise en demeure pour reprendre l'instance ou constituer avocat.

23. Dans aucun des cas énoncés en l'article précédent, la décision d'une affaire en état ne sera différée.

24. L'acte de révocation d'un avocat par sa partie est sans effet pour la partie adverse, s'il ne contient pas la constitution d'un autre avocat.

§ 5. — *Du désaveu.*

25. Si une partie veut former un désaveu relativement à des actes ou procédures faits en son nom ailleurs qu'au conseil d'État, et qui peuvent influer sur la décision de la cause qui y est portée, sa demande devra être communiquée aux autres parties. Si le grand-juge estime que le désaveu mérite d'être instruit, il renverra l'instruction et le jugement devant les juges compétents, pour y être statué dans le délai qui sera réglé.

A l'expiration de ce délai, il sera passé outre au rapport de l'affaire principale, sur le vu du jugement du désaveu, ou faute de le rapporter.

26. Si le désaveu est relatif à des actes ou procédures faits au conseil d'État, il sera procédé contre l'avocat sommairement, et dans les délais fixés par le grand-juge.

Digitized by Google

TITRE III.

§ 1er — *Des décisions du conseil d'État.*

27. Les décisions du conseil contiendront les noms et qualités des parties, leurs conclusions et le vu des pièces principales.

28. Elles ne seront mises à exécution contre une partie qu'après avoir été préalablement signifiées à l'avocat au conseil qui aura occupé pour elle.

§ 2. — *De l'opposition aux décisions rendues par défaut.*

29. Les décisions du conseil d'État rendues par défaut sont susceptibles d'opposition. Cette opposition ne sera point suspensive, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné.

Elle devra être formée dans le délai de trois mois, à compter du jour où la décision par défaut aura été notifiée : après ce délai, l'opposition ne sera plus recevable.

30. Si la commission est d'avis que l'opposition doive être reçue, elle fera son rapport au conseil qui remettra, s'il y a lieu, les parties dans le même état où elles étaient auparavant.

La décision qui aura admis l'opposition sera signifiée dans la huitaine, à compter du jour de cette décision, à l'avocat de l'autre partie.

31. L'opposition d'une partie défaillante à une décision rendue contradictoirement avec une autre partie ayant le même intérêt ne sera pas recevable.

§ 3. — *Du recours contre les décisions contradictoires.*

32. Défenses sont faites sous peine d'amende, et même, en cas de récidive, sous peine de suspension ou de destitution, aux avocats en notre conseil d'État, de présenter requête en recours contre une décision contradictoire, si ce n'est en ces deux cas :

Si elle a été rendue sur pièces fausses;

Si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire (1).

33. Ce recours devra être formé dans le même délai, et admis de la même manière que l'opposition à une décision par défaut.

34. Lorsque le recours contre une décision contradictoire aura été admis dans le cours de l'année où elle avait été rendue, la communication sera faite soit au défendeur, soit au domicile de l'avocat qui a occupé pour lui, et qui sera tenu d'occuper sur ce recours, sans qu'il soit besoin d'un nouveau pouvoir.

35. Si le recours n'a été admis qu'après l'année depuis la décision, la communication sera faite aux parties à personne ou domicile, pour y fournir réponse dans le délai du règlement.

36. Lorsqu'il aura été statué sur un premier recours contre une décision con-

(1) Voy. le texte de l'ouvrage, n° 822.

tradictoire, un second recours contre la même décision ne sera pas recevable; l'avocat qui aurait présenté la requête sera puni de l'une des peines énoncées en l'art. 32.

§ 4. — *De la tierce-opposition.*

37. Ceux qui voudront s'opposer à des décisions du conseil d'Etat rendues en matière contentieuse, et lors desquelles ni eux ni ceux qu'ils représentent n'ont été appelés, ne pourront former leur opposition que par requête en la forme ordinaire; et, sur le dépôt qui en sera fait au secrétariat du conseil, il sera procédé conformément aux dispositions du titre premier.

38. La partie qui succombera dans sa tierce-opposition sera condamnée à cent cinquante francs d'amende, sans préjudice des dommages-intérêts de la partie, s'il y a lieu.

39. Les art. 34 et 35 ci-dessus, concernant les recours contre les décisions contradictoires, sont communs à la tierce-opposition.

40. Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou sa propriété, par l'effet d'une décision de notre conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse, elle pourra nous présenter une requête pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire envoyée, s'il y a lieu, soit à une section du conseil d'Etat, soit à une commission.

§ 5. — *Des dépens.*

41. En attendant qu'il soit fait un nouveau tarif des dépens, et statué sur la manière dont il sera procédé à leur liquidation, on suivra provisoirement les réglements antérieurs relatifs aux avocats au conseil, et qui sont applicables aux procédures ci-dessus (1).

42. Il ne sera employé, dans la liquidation des dépens, aucun frais de voyage, séjour ou retour des parties, ni aucuns frais de voyage d'huissier au-delà d'une journée.

43. La liquidation et la taxe des dépens seront faites à la commission du contentieux par un maître des requêtes, et sauf révision par le grand juge.

TITRE IV.

§ 1er. — *Des avocats au conseil.*

44. Les avocats en notre conseil d'Etat auront, conformément à notre décret du 11 juin dernier, le droit exclusif de faire tous actes d'instruction et de procédure devant la commission du contentieux.

45. L'impression d'aucun mémoire ne passera en taxe.

Les écritures seront réduites au nombre de rôles qui sera réputé suffisant pour l'instruction de l'instance.

46. Les requêtes et mémoires seront écrits correctement et lisiblement en demi-grosse seulement; chaque rôle contiendra au moins cinquante lignes, et

(1) Le tarif des dépens, actuellement en vigueur, est celui fixé par l'ordonnance du 18 janvier 1826.

chaque ligne douze syllabes au moins; sinon, chaque rôle où il se trouvera moins de lignes et de syllabes sera rayé en entier, et l'avocat sera tenu de restituer ce qui lui aurait été payé à raison de ces rôles.

47. Les copies signifiées des requêtes et mémoires ou autres actes seront écrites lisiblement et correctement, elles seront conformes aux originaux et l'avocat en sera responsable.

48. Les écritures des parties, signées par les avocats au conseil, seront sur papier timbré.

Les pièces par elles produites ne seront pas sujettes au droit d'enregistrement, à l'exception des exploits d'huissier, pour chacun desquels il sera perçu un droit fixe d'un franc.

N'entendons néanmoins dispenser les pièces produites devant notre conseil d'Etat des droits d'enregistrement auxquels l'usage qui en serait fait ailleurs pourrait donner ouverture.

N'entendons pareillement dispenser du droit d'enregistrement les pièces produites devant notre conseil d'Etat, qui, par leur nature, sont soumises à l'enregistrement dans un délai fixe.

49. Les avocats au conseil seront, suivant les circonstances, punis de l'une des peines ci-dessus (1), dans le cas de contravention aux règlements et notamment s'ils présentent comme contentieuses des affaires qui ne le seraient pas, ou s'ils portent en notre conseil d'Etat des affaires qui seraient de la compétence d'une autre autorité.

50. Les avocats au conseil prêteront serment entre les mains de notre grand-juge, ministre de la justice.

§ 2. — *Des huissiers au conseil.*

51. Les significations d'avocat à avocat, et celles aux parties ayant leur demeure à Paris, seront faites par des huissiers au conseil.

Ordonnance royale du 1er juin 1828.

Art. 1er. A l'avenir, le conflit d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé en matière criminelle.

2. Il ne pourra être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants :

1° Lorsque la répression du délit est attribuée, par une disposition législative, à l'autorité administrative;

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative, en vertu d'une disposition législative.

Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle.

3. Ne donneront pas lieu au conflit :

(1) Ces peines sont celles prononcées par l'art. 32.

1° Le défaut d'autorisation, soit de la part du gouvernement lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents, soit de la part du conseil de préfecture lorsqu'il s'agira de contestations judiciaires dans lesquelles les communes ou les établissements publics seront parties;

2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires.

4. Hors le cas prévu ci-après par le dernier paragraphe de l'art. 8 de la présente ordonnance, il ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs.

Néanmoins, le conflit pourra être élevé en cause d'appel, s'il ne l'a pas été en première instance ou s'il l'a été irrégulièrement, après les délais prescrits par l'art. 8 de la présente ordonnance.

5. A l'avenir le conflit d'attribution ne pourra être élevé que dans les formes et de la manière déterminées par les articles suivants.

6. Lorsqu'un préfet estimera que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de première instance est attribuée, par une disposition législative, à l'autorité administrative, il pourra, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente. A cet effet, le préfet adressera au procureur du roi un mémoire dans lequel sera rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige.

Le procureur du roi fera connaître, dans tous les cas, au tribunal la demande formée par le préfet, et requerra le renvoi si la revendication lui paraît fondée.

7. Après que le tribunal aura statué sur le déclinatoire, le procureur du roi adressera au préfet, dans les cinq jours qui suivront le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement rendu sur la compétence.

La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné.

8. Si le déclinatoire est rejeté, dans la quinzaine de cet envoi pour tout délai, le préfet du département, s'il estime qu'il y ait lieu, pourra élever le conflit. Si le déclinatoire est admis, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement.

Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal aurait avant l'expiration de ce délai, passé outre au jugement du fond.

9. Dans tous les cas, l'arrêté par lequel le préfet élèvera le conflit et revendiquera la cause devra viser le jugement intervenu et l'acte d'appel s'il y a lieu; la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux y sera textuellement insérée.

10. Lorsque le préfet aura élevé le conflit, il sera tenu de faire déposer son arrêté et les pièces y visées au greffe du tribunal.

Il lui sera donné récépissé de ce dépôt sans délai et sans frais.

11. Si, dans le délai de quinzaine, cet arrêté n'avait pas été déposé au greffe, le conflit ne pourrait plus être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire.

12. Si l'arrêté a été déposé au greffe en temps utile, le greffier le remettra immédiatement au procureur du roi, qui le communiquera au tribunal réuni

dans la chambre du conseil, et requerra que, conformément à l'art. 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire.

13. Après la communication ci-dessus, l'arrêté du préfet et les pièces seront rétablis au greffe, où ils resteront déposés pendant quinze jours. Le procureur du roi en préviendra de suite les parties ou leurs avoués, lesquels pourront en prendre communication sans déplacement, et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur du roi, leurs observations sur la question de compétence avec tous les documents à l'appui.

14. Le procureur du roi informera immédiatement notre garde des sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la justice, de l'accomplissement desdites formalités, et lui transmettra en même temps l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes les pièces jointes.

La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le ministre de la justice les transmettra au secrétariat général du conseil d'État et il en donnera avis au magistrat qui les lui aura transmises.

15. Il sera statué sur le conflit au vu des pièces ci-dessus mentionnées, ensemble des observations et mémoires qui auraient pu être produits, par les parties ou leurs avocats, dans le délai de quarante jours à dater de l'envoi des pièces au ministère de la justice.

Néanmoins ce délai pourra être prorogé, sur l'avis du conseil d'État et la demande des parties, par notre garde des sceaux; il ne pourra en aucun cas excéder deux mois (1).

16. Si les délais ci-dessus fixés expirent sans qu'il ait été statué sur le conflit, l'arrêté qui l'a élevé sera considéré comme non avenu, et l'instance pourra être reprise devant les tribunaux.

17. Au cas où le conflit serait élevé dans les matières correctionnelles comprises dans l'exception prévue par l'art. 2 de la présente ordonnance, il sera procédé conformément aux art. 6, 7 et 8.

Décret organique du 25 janvier 1852.

TITRE PREMIER.

FONCTIONS ET COMPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT.

Art. 1er. Le conseil d'État, sous la direction du président de la république, rédige les projets de loi et en soutient la discussion devant le Corps législatif. Il propose les décrets qui statuent : 1° sur les affaires administratives dont l'examen lui est déféré par des dispositions législatives ou réglementaires; 2° sur le contentieux administratif; 3° sur les conflits d'attribution entre l'autorité

(1) Ces délais ont été changés par l'ordonnance du 12 mars 1831. V. le texte de l'ouvrage, n° 849.

administrative et l'autorité judiciaire. Il est nécessairement appelé à donner son avis sur tous les décrets portant règlement d'administration publique ou qui doivent être rendus dans la forme de ces règlements. Il connaît des affaires de haute police administrative à l'égard des fonctionnaires dont les actes sont déférés à sa connaissance par le président de la République. Enfin il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président de la République ou par les ministres.

2. Le conseil d'Etat est composé : 1° d'un vice-président du conseil d'Etat nommé par le président de la République; 2° de quarante à cinquante conseillers d'Etat en service ordinaire; 3° de conseillers d'Etat en service ordinaire hors section, dont le nombre ne pourra excéder celui de quinze; 4° de conseillers d'Etat en service extraordinaire dont le nombre ne pourra s'élever au-delà de vingt; 5° de quarante maîtres des requêtes divisés en deux classes de vingt chacune; 6° de quarante auditeurs divisés en deux classes de vingt chacune. Un secrétaire général ayant titre et rang de maître des requêtes est attaché au conseil d'Etat (1).

3. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au conseil d'Etat.

4. Le président de la République nomme et révoque les membres du conseil d'Etat.

5. Le conseil d'État est présidé par le président de la République, ou, en son absence, par le vice-président du conseil d'État. Celui-ci préside également, lorsqu'il le juge convenable, les différentes sections administratives, et l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux.

6. Les conseillers d'Etat en service ordinaire, et les maîtres des requêtes, ne peuvent être sénateurs ni députés au Corps législatif; leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques salariées. Néanmoins, les officiers généraux de l'armée de terre et de mer peuvent être conseillers d'Etat en service ordinaire. Dans ce cas, ils sont, pendant toute la durée de leurs fonctions, considérés comme étant en mission hors cadre, et ils conservent leurs droits à l'ancienneté.

7. Les conseillers d'Etat en service ordinaire hors sections sont choisis parmi les personnes qui remplissent de hautes fonctions publiques. Ils prennent part aux délibérations de l'assemblée générale du conseil d'Etat et y ont voix délibérative. Ils ne reçoivent, comme conseillers d'Etat, aucun traitement ou indemnité.

8. Le président de la République peut conférer le titre de conseiller d'Etat en service extraordinaire aux conseillers d'Etat en service ordinaire ou hors sections qui cessent de remplir ces fonctions.

9. Les conseillers d'Etat en service extraordinaire assistent et ont voix délibérative à celles des assemblées générales du conseil d'Etat auxquelles ils ont été convoqués par un ordre spécial du président de la République.

(1) Cette composition du conseil d'État a été modifiée par le décret du 25 novembre 1853, et par divers décrets ultérieurs. Voy. le texte de l'ouvrage, n° 728.

TITRE II.

FORMES DE PROCÉDER.

§ 1er.

10. Le conseil d'État est divisé en six sections, savoir : section de législation, justice et affaires étrangères; section du contentieux; section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes; section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce; section de la guerre et de la marine; section des finances. Cette division pourra être modifiée par un décret du pouvoir exécutif.

11. Chaque section est présidée par un conseiller d'État en service ordinaire nommé, par le président de la République, président de section.

12. Les délibérations du conseil d'État sont prises en assemblée générale et à la majorité des voix sur le rapport fait par les conseillers d'État pour les projets de loi et les affaires les plus importantes, et par les maîtres des requêtes pour les autres affaires. Les maîtres des requêtes et les auditeurs de première classe assistent à l'assemblée générale. Néanmoins, les auditeurs de première classe ne peuvent assister qu'en vertu d'une autorisation spéciale aux assemblées générales présidées par le président de la république. Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires, et voix délibérative dans celles dont ils font le rapport.

13. Le conseil d'État ne peut délibérer qu'au nombre de vingt membres ayant voix délibérative, non compris les ministres. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

14. Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale du conseil d'État mentionnent seuls : *le conseil d'État entendu*. Les décrets rendus après délibération d'une ou plusieurs sections indiquent les sections qui ont été entendues.

15. Le président de la République désigne trois conseillers d'État pour soutenir la discussion de chaque projet de loi présenté au Corps législatif ou au Sénat. L'un de ces conseillers peut être pris parmi les conseillers en service ordinaire hors sections.

16. Seront observées, à l'égard des fonctionnaires publics dont la conduite sera déférée au conseil d'État, les dispositions du décret du 11 juin 1806.

§ 2. — *Matières contentieuses.*

17. La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport de toutes les affaires contentieuses, ainsi que des conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Elle est composée de six conseillers d'État, y compris le président, et du nombre de maîtres des requêtes et d'auditeurs déterminé par le règlement. Elle ne peut délibérer si quatre au moins de ses membres ayant voix délibérative ne sont présents. Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires,

Digitized by Google

et voix délibérative dans celles dont ils sont rapporteurs. Les auditeurs ont voix consultative dans les affaires dont ils font le rapport.

18. Trois maîtres des requêtes sont désignés par le président de la République pour remplir, au contentieux administratif, les fonctions de commissaire du gouvernement. Ils assistent aux délibérations de la section du contentieux.

19. Le rapport des affaires est fait au nom de la section, en séance publique de l'assemblée du conseil d'État délibérant au contentieux. Cette assemblée se compose : 1° des membres de la section ; 2° de dix conseillers d'État désignés par le président de la République, et pris en nombre égal dans chacune des autres sections. Ils sont, tous les deux ans, renouvelés par moitié ; cette assemblée est présidée par le président de la section du contentieux.

20. Après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales. Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions dans chaque affaire.

21. Les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat ne sont portées en séance publique que si ce renvoi est demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du gouvernement, auquel elles sont préalablement communiquées et qui donne ses conclusions.

22. Les membres du conseil d'État ne peuvent participer aux délibérations relatives aux recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de la section à laquelle ils ont pris part.

23. Le conseil d'État ne peut délibérer au contentieux si onze membres au moins ayant voix délibérative ne sont présents. En cas de partage la voix du président est prépondérante.

24. La délibération n'est pas publique. Le projet de décret est transcrit sur le procès-verbal des délibérations, qui fait mention des noms des membres présents ayant délibéré. L'expédition du projet est signée par le président de la section du contentieux, et remise par le vice-président du conseil d'État au président de la République. Le décret qui intervient est contre-signé par le garde-des-sceaux, ministre de la justice. Si ce décret n'est pas conforme au projet proposé par le conseil d'État, il est inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*. Dans tous les cas, le décret est lu en séance publique.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

25. Les traitements sont fixés ainsi qu'il suit : le vice-président du conseil d'État, 80,000 fr. ; les présidents de section, 35,000 fr. ; les conseillers d'État, 25,000 fr. ; les maîtres des requêtes de première classe 10,000 fr. ; les maîtres des requêtes de seconde classe, 6,000 fr. ; les auditeurs de première classe, 2,000 fr. ; le secrétaire général du conseil d'État, 15,000 fr. Les auditeurs de seconde classe ne recevront aucun traitement.

26. Un décret déterminera l'ordre intérieur des travaux du conseil, la répartition des affaires entre les sections, les affaires administratives qui doivent être portées à l'assemblée générale du conseil d'État, et celles qui peuvent n'être

soumises qu'aux sections; la répartition et le roulement des membres du conseil entre les sections; enfin, toutes les mesures d'exécution non prévues au présent décret.

27. La loi du 3 mars 1849 est abrogée; toutes les dispositions des lois et règlements antérieurs, qui ne sont pas contraires au présent décret, sont maintenues.

Décret réglementaire du 30 janvier 1852.

TITRE PREMIER.

DES SECTIONS.

Art. 1er. Il est tenu dans chaque section deux rôles sur lesquels sont inscrites, d'après leur ordre de date, toutes les affaires, l'un pour les affaires urgentes, l'autre pour les affaires ordinaires. Le président de la section nomme un rapporteur pour chaque affaire; néanmoins, cette désignation peut être faite par le vice-président du conseil d'État. Le président de la section désigne celles des affaires qui sont réputées urgentes, soit par leur nature, soit par les circonstances spéciales. Le président de la section du contentieux distribue également les affaires entre les trois maîtres des requêtes qui remplissent les fonctions de ministère public.

2. La date de la distribution des affaires, avec l'indication de leur nature, est inscrite sur un registre particulier, qui reste à la disposition du président de la section pendant la séance.

3. Les rapporteurs doivent présenter leurs rapports dans le délai le plus bref, et dans l'ordre déterminé par le président de la section. Les affaires portées au rôle comme urgentes sont toujours à l'ordre du jour; et, si l'instruction est terminée, le rapport doit être prêt, au plus tard, à la deuxième séance qui suit l'envoi des pièces. Lorsqu'une affaire exige un supplément d'instruction, le rapporteur doit en entretenir la section au commencement de la première séance qui suit la remise du dossier entre ses mains; après la décision de la section, il prépare la correspondance et remet son travail au secrétaire de la section chargé de faire expédier. La correspondance avec les ministres est signée par le président de section; en matière contentieuse, ainsi que pour les conflits, les actes d'instruction et les *soit communiqué* aux parties sont signés par le président de la section du contentieux.

4. Le secrétaire de chaque section tient note sur un registre spécial des affaires délibérées à chaque séance, et de la décision prise par la section. Il y fait mention de tous les membres présents.

Le secrétaire de la section du contentieux remplit également les fonctions de secrétaire à la séance publique du conseil d'État délibérant au contentieux, conformément à l'art. 19 du décret du 25 janvier.

5. Dans le cas de réunion de plusieurs sections, les lettres de convocation contiennent la notice des affaires qui doivent y être traitées. Le vice-président

du conseil d'État préside les diverses réunions de sections. En son absence, la réunion est présidée par le président de la section qu'il désigne.

6. Aucune section ne peut délibérer si trois conseillers d'Etat au moins ne sont présents. En l'absence du président de la section, la présidence appartient au plus ancien ou, à défaut d'ancienneté, au plus âgé des conseillers d'État présents.

7. Les diverses sections administratives sont chargées de l'examen des affaires afférentes aux divers départements ministériels auxquels elles correspondent. Elles sont également chargées, sur le renvoi du président de la République, de rédiger les projets de loi qui se rapportent aux matières rentrant dans les attributions de ce département. Le vice-président du conseil d'État peut toujours réunir la section de législation à telle autre section spécialement chargée de la préparation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

8. En outre des affaires qui lui sont déférées, la section de législation, de justice et des affaires étrangères est chargée de l'examen des affaires relatives : 1° à l'autorisation des poursuites intentées contre les agents du gouvernement ; 2° aux prises maritimes.

9. Toutes les liquidations de pension sont révisées par la section des finances. Cette section fait à l'assemblée générale le rapport des projets de règlements relatifs aux caisses de retraite des administrations publiques.

TITRE II.

DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

10. A l'assemblée générale, tout membre du conseil d'État doit être revêtu de son costume ; les conseillers d'État portent le petit uniforme.

11. En l'absence du président de la République, le vice-président du conseil d'État dirige les débats et pose les questions à résoudre. A son défaut, l'assemblée générale est présidée par le président de section qu'il désigne pour le remplacer. Nul ne peut prendre la parole sans l'avoir obtenue. Les votes ont lieu par assis et levé ou par appel nominal.

12. Le procès-verbal contient les noms des conseillers d'État présents. Les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes qui sont empêchés de se rendre à la séance doivent en prévenir d'avance le vice-président du conseil d'Etat. En cas d'urgence, les rapporteurs empêchés doivent, de l'agrément du président de la section, remettre l'affaire dont ils sont chargés à un de leurs collègues.

13. Sont portés à l'assemblée générale du conseil d'Etat les projets de loi et les projets de règlements d'administration publique ; les projets de décrets qui ont pour objet : 1° l'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siége ; 2° les recours pour abus ; 3° les autorisations de congrégations religieuses et la vérification de leurs statuts ; les prises maritimes ; 5° les concessions de portions du domaine de l'Etat, et les concessions des mines, soit en France, soit en Algérie ; 6° l'autorisation ou la création d'établissements d'utilité publique fondés par les départements, les communes ou les particuliers ;

7° l'établissement de routes départementales, des canaux et chemins de fer d'embranchement qui peuvent être autorisés par décrets du pouvoir exécutif (1); 8° la concession de desséchements; 9° la création de tribunaux de commerce et de conseils de prud'hommes, la création ou la prorogation des chambres temporaires dans les cours ou tribunaux; 10° l'autorisation des poursuites intentées contre les agents du gouvernement; 11° les naturalisations, révocations et modifications des autorisations accordées à des étrangers d'établir leur domicile en France; 12° l'autorisation aux établissements d'utilité publique, aux établissements ecclésiastiques, aux congrégations religieuses, aux communes et départements, d'accepter des dons et legs dont la valeur excéderait 50,000 fr.; 13° les autorisations de sociétés anonymes, tontines, comptoirs d'escompte et autres établissements de même nature; 14° l'établissement des ponts avec ou sans péage; 15° le classement des établissements dangereux, incommodes ou insalubres; la suppression de ces établissements dans les cas prévus par le décret du 15 octobre 1810; 16° les tarifs des droits d'inhumation dans les communes de cinquante mille âmes; 17° les établissements ou suppressions de tarifs d'octroi et les modifications à ces tarifs; 18° l'établissement de droits de voirie dans les communes de plus de vingt-cinq mille âmes; 19° les caisses de retraites des administrations publiques départementales ou communales; 20° les diverses affaires qui, n'étant pas désignées dans le présent article, sont, après examen par une section, renvoyées à l'assemblée générale par ordre du président de la république; 21° enfin, les affaires qu'à raison de leur importance les présidents de sections, d'office ou sur la demande de la section, croient devoir renvoyer à l'examen de ladite assemblée, ainsi que celles sur lesquelles le gouvernement demande qu'elle soit appelée à délibérer (2).

14. Il est dressé par le secrétaire général, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle est divisé en deux parties, sous les noms de *grand ordre* et *petit ordre*. Il mentionne le nom du rapporteur, contient la notice de chaque affaire. Cette notice est rédigée par le rapporteur, communiquée au président de la section au nom de laquelle le rapport doit être fait, et transmise immédiatement au secrétaire général du conseil d'Etat par le secrétaire de la section.

15. Le rôle du *grand ordre* comprend : 1° les projets de lois et réglements d'administration publique; 2° les affaires désignées dans les n°s 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de l'art. 13; 3° les affaires qui, après examen fait par une section, sont renvoyées à l'assemblée générale par ordre du président de la République; 4° les affaires comprises au n° 21 de l'art. 13, lorsque le président de la section ou le gouvernement demande qu'elles soient inscrites sur le rôle du *grand ordre*; 5° les affaires du *petit ordre* pourront également, sur la demande du président d'une section, être portées au *grand ordre*. Le rôle du *petit ordre* comprend toutes les autres affaires portées à l'assemblée générale.

(1) V. la loi du 3 mai 1841, art. 3, et le texte de l'ouvrage, n° 440.

(2) Plusieurs des cas que cet article énumère ont cessé d'être compris dans les attributions du conseil d'État, en vertu du décret du 25 mars 1852. V. le texte de l'ouvrage, n° 800.

16. Le rôle du *grand ordre* est imprimé et adressé aux conseillers d'État, aux maîtres des requêtes et aux auditeurs, deux jours au moins avant la séance. Sont imprimés et distribués en même temps que le rôle du grand ordre, s'ils n'ont pu l'être antérieurement, les projets de lois et de règlements d'administration publique rédigés par les sections, les amendements et avis proposés par les sections; enfin les documents à l'appui desdits projets dont l'impression aura été jugée nécessaire par les sections. Les documents non imprimés sont déposés au secrétariat général du conseil d'État le jour où a lieu la distribution du rôle et des impressions. Ils y sont tenus à la disposition des membres du conseil. Il n'est dérogé aux règles qui précèdent que dans les cas d'urgence.

TITRE III.

DU CONSEIL D'ÉTAT DÉLIBÉRANT AU CONTENTIEUX.

17. Le rôle de chaque séance publique du conseil d'État est proposé par le commissaire du gouvernement chargé de porter la parole à la séance; il est arrêté par le président. Ce rôle imprimé et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est distribué, quatre jours au moins avant la séance, à tous les conseillers d'État *de service au conseil délibérant au contentieux*, ainsi qu'aux maîtres des requêtes et auditeurs de la section du contentieux. Il est également remis aux avocats dont les affaires doivent être appelées.

18. Les membres du conseil d'État doivent se rendre à la séance publique à l'heure indiquée par le rôle, et en costume. Le secrétaire tient note des conseillers d'État présents et dont les noms doivent être inscrits au bas du décret à la délibération duquel ils ont pris part.

19. Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit. Les questions posées par les rapports sont communiquées, sans déplacement, aux avocats des parties quatre jours avant la séance. Sont applicables à la tenue des séances publiques du conseil d'État les dispositions des art. 88 et suivants du Code de procédure civile.

20. Le procès-verbal des séances mentionne l'accomplissement des dispositions des art. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 24 du décret organique du 25 janvier. Dans le cas où ces dispositions n'ont pas été observées, le décret qui intervient peut être l'objet d'un recours en révision, lequel est introduit dans les formes de l'art. 33 du réglement du 22 juillet 1806.

21. Les décrets rendus après délibération du conseil d'État délibérant au contentieux portent : *Le conseil d'Etat au contentieux entendu...* Les décrets rendus après délibération de la section du contentieux, conformément aux dispositions de l'art. 21, mentionnent que la section a été entendue. Au commencement de chaque séance, le secrétaire lit les décrets délibérés dans les séances précédentes et approuvés par le président de la République. Ils sont déposés au secrétariat général, où les avocats et les parties sont admis à en prendre connaissance sans déplacement.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

22. Le vice-président du conseil d'État nomme et révoque tous les employés du conseil d'État. Ceux qui font partie du secrétariat sont nommés sur la proposition du secrétaire général.

23. Le secrétaire général signe seul et certifie les expéditions des actes, décrets, avis du conseil d'Etat, délivrés aux personnes qui ont qualité pour les réclamer.

24. La bibliothèque du conseil d'Etat est placée sous la direction du vice-président du conseil d'Etat.

25. Sont maintenues les dispositions des décrets, ordonnances ou règlements antérieurs, qui ne sont pas contraires au présent décret.

FIN

Digitized by Google

TABLE MÉTHODIQUE

NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

1. Comparaison entre le droit public et le droit privé.
2. Objet du droit public.
3. Objet du droit administratif.
4. Objet de cet ouvrage.
5. Sources du droit public.
6. Constitutions.
7. Sources du droit administratif.
8. Lois.
9. Actes du pouvoir exécutif.
10. Caractère et division des pouvoirs publics.
11. Définition et nature de l'autorité administrative.
12. Caractères essentiels de l'autorité administrative.
13. Unité ou centralisation.
14. Indépendance par rapport à l'autorité judiciaire.
15. Séparation de l'action, du contrôle et du jugement.
16. Division générale de cet ouvrage.

LIVRE PREMIER.

DES POUVOIRS PUBLICS.

17. Idée générale de la constitution.
18. Division de ce livre.

TITRE PREMIER. — DES PRINCIPES PLACÉS SOUS LA GARANTIE DES POUVOIRS PUBLICS.

19. Énumération de ces principes.
20. Souveraineté de la nation et séparation des pouvoirs.
21. Vote de l'impôt par les représentants de la nation.
22. Responsabilité des agents du gouvernement.
23. Égalité civile.
24. Sûreté et liberté individuelle.
25. Liberté religieuse.
26. Liberté de la presse.
27. Droit de réunion.
28. Droit de pétition.
29. Inviolabilité de la propriété.

Digitized by Google

30. Indépendance et gratuité de la justice.
31. Institution d'une force publique essentiellement obéissante.
32. Conclusion.
33. De la qualité de citoyen.

TITRE II. — DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.

34. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'EMPEREUR.

35. De la dignité impériale.
36. De l'hérédité impériale.
37. De la famille impériale.
38. De la famille privée de l'empereur.
39. Puissance législative de l'empereur.
40. Ouverture et clôture des sessions législatives.
41. Rapports mutuels et règlements intérieurs des pouvoirs législatifs.
42. Proposition des lois.
43. Sanction des lois.
44. Proposition des sénatus-consultes.
45. Sanction des sénatus-consultes.
46. Du serment politique.

CHAPITRE II. — DU CORPS LÉGISLATIF.

47. Composition du corps législatif.
48. Electeurs qui en nomment les membres.
49. Formation des listes électorales.
50. Révision annuelle des listes électorales.
51. Conditions d'éligibilité.
52. Incompatibilités.
53. Colléges électoraux.
54. Formes et conditions de l'élection.
55. Durée du mandat.
56. Remplacements individuels.
57. Sessions du corps législatif.
58. Réunion du corps législatif et sa division en bureaux.
59. Vérification des pouvoirs, et constitution du corps législatif.
60. Rédaction, discussion et vote de l'adresse.
61. Discussion des projets de loi, au sein des bureaux.
62. Amendements.
63. Discussion en assemblée générale.
64. Formes et constatation du vote.
65. Vote de l'impôt.

66. Vote du budget.
67. Vote des crédits supplémentaires et extraordinaires.
68. Vote de la loi des comptes.
69. Tenue des séances.
70. Procès-verbaux.
71. Comptes rendus, et reproduction intégrale des débats par la sténographie.
72. Publications individuelles.
73. Ajournement, prorogations et dissolution du corps législatif.
74. Messages et proclamations de l'emperenr.
75. Dotation du Corps législatif.
76. Administration et police intérieures.
77. Garanties personnelles des dépntés au Corps législatif.

CHAPITRE III. — DU SÉNAT.

78. Composition du sénat.
79. Caractères essentiels du sénat.
80. Sessions du sénat.
81. Réunion du sénat et sa division en bureaux.
82. Rédaction, discussion et vote de l'adresse.
83. Examen des projets de loi.
84. Vote des sénatus-consultes.
85. Annulation des actes inconstitutionnels.
86. Propositions de projets de loi d'un grand intérêt national.
87. Propositions de modifications à la constitution.
88. Examen des pétitions.
89. Mesures d'nrgence en cas de dissolution du Corps législatif.
90. Tenue des séances.
91. Compte rendu et reproduction intégrale des débats par la sténographie.
92. Ajournement, prorogation et clôture des sessions du sénat.
93. Dotation du sénat.
94. Administration et comptabilité du sénat.

TITRE III. — DU POUVOIR EXÉCUTIF.

95. Caractères essentiels du pouvoir exécutif.
96. Ses caractères d'après les institutions en vigueur.
97. Prérogatives qu'il tient de la constitution.
98. Prérogatives qu'il tient du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.
99. Modifications introduites par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

TITRE IV. — DE LA RÉGENCE DE L'EMPIRE.

100. Transition.
101. Durée de la minorité de l'empereur.
102. Régence déférée par l'empereur précédent.
103. Régence de l'impératrice-mère.
104. Régence des princes français.
105. Régence élective.
106. Entrée en exercice de la régence.
107. Fonctions de la régence.
108. Cessation et vacance de la régence.
109. Garde de l'empereur mineur.
110. Composition du conseil de régence.
111. Sa convocation et sa présidence.
112. Ses attributions.

TITRE V — DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE.

113. Motifs de l'institution d'une haute cour de justice.
114. Son origine.
115. Sa juridiction et sa compétence.
116. Sa composition.
117. Composition de chaque chambre.
118. Composition du haut jury.
119. Formes de l'instruction.
120. Formes de l'examen et du jugement.

LIVRE II.

DES AGENTS ADMINISTRATIFS.

121. Principe de l'administration active.
122. Division de ce livre.

TITRE PREMIER. — DES AGENTS DIRECTS.

123. Notion générale des agents directs.
124. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER. — DES MINISTRES.

125. Définition des ministres.
126. Leur origine.
127. Pouvoir chargé de fixer leur nombre et leurs attributions.
128. Leur nombre.
129. Leur nomination et leur révocation.

130. Leurs attributions.
131. Leur responsabilité.
132. Conseil des ministres et conseil privé.
133. Fonctions analogues à celles des ministres.

CHAPITRE II. — DES PRÉFETS.

134. Définition des préfets.
135. Leur origine.
136. Leur nomination et leur révocation.
137. Leur résidence.
138. Leur remplacement temporaire.
139. Leurs attributions.
140. Leurs arrêtés.
141. Règles spéciales pour les départements de la Seine et du Rhône.
142. Règles spéciales pour les départements dont le chef-lieu a plus de quarante mille habitants.
143. Règles spéciales pour l'Algérie.
144. Règles spéciales pour les colonies.

CHAPITRE III. — DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE.

145. Définition des secrétaires généraux de préfecture.
146. Leur origine.
147. Leur nomination et leur révocation.
148. Leur remplacement temporaire.
149. Leurs attributions.
150. Règles spéciales pour l'Algérie et les Colonies.

CHAPITRE IV. — DES SOUS-PRÉFETS.

151. Définition des sous-préfets.
152. Leur origine.
153. Leur nombre.
154. Leur nomination et leur révocation.
155. Leur remplacement temporaire.
156. Leurs attributions.
157. Règles spéciales pour l'Algérie et les colonies.

CHAPITRE V. — DES MAIRES ET DES ADJOINTS.

158. Définition des maires et des adjoints.
159. Division de ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE. — *Règles applicables aux maires et aux adjoints.*

160. Définition des communes.
161. Leur origine.
162. Leur administration avant 1789.
163. Leur administration depuis 1789.
164. Leur caractère légal.
165. Leurs biens.
166. Leur formation, leur suppression et leur division en sections.
167. Origine des maires et des adjoints.
168. Leur nomination.
169. Leurs conditions d'aptitude.
170. Incompatibilités qui les frappent.
171. Gratuité de leurs fonctions.
172. Durée de leurs fonctions.
173. Leur suspension.
174. Leur révocation.

SECTION II. — *Règles spéciales aux maires.*

175. Division générale des attributions des maires.
176. Attributions d'ordre judiciaire et civil.
177. Attributions d'ordre administratif.
178. Attributions d'administration générale.
179. Attributions d'administration municipale.
180. Administration de la commune.
181. Nomination aux emplois communaux.
182. Direction de la police municipale.
183. Arrêtés des maires.

SECTION III. — *Règles spéciales aux adjoints.*

184. Nombre des adjoints.
185. Division générale de leurs attributions.
186. Attributions de suppléance.
187. Attributions de délégation.
188. Attributions de concurrence.
189. Adjoints spéciaux.

SECTION IV. — *Dispositions exceptionnelles pour Paris, Lyon et autres villes ou communes, ainsi que pour l'Algérie et les colonies.*

190. Origine de la commune de Paris.
191. Organisation actuelle de sa municipalité active.
Attributions de sa municipalité active.

Digitized by Google

193. Origine de la commune de Lyon.
194. Organisation actuelle de sa municipalité active.
195. Attributions de sa municipalité active.
196. Restrictions apportées au pouvoir municipal dans les communes du département de la Seine, autres que Paris.
197. Restrictions apportées au pouvoir municipal dans certaines communes d'autres départements.
198. Restrictions apportées au pouvoir municipal dans les chefs-lieux de département ayant plus de quarante mille habitants.
199. Caractère des communes en Algérie.
200. Règles concernant leur administration active.
201. Caractère des communes dans les colonies.
202. Règles concernant leur administration active.

CHAPITRE VI. — DES COMMISSAIRES DE POLICE.

203. Définition des commissaires de police.
204. Leur origine.
205. Leur nombre.
206. Leur nomination et révocation.
207. Leurs attributions.
208. Commissaires généraux et centraux de police.
209. Commissaires spéciaux de police.
210. Commissaires cantonaux.
211. Règles spéciales pour Paris, Lyon et autres villes ou communes.
212. Règles spéciales pour l'Algérie et les colonies.

TITRE II. — DES AGENTS AUXILIAIRES.

213. Notion générale des agents auxiliaires,
214. Première division des agents auxiliaires.
215. Agents auxiliaires généraux.
216. Administrations centrales des ministères.
217. Administrations financières.
218. Autres administrations générales.
219. Agents auxiliaires départementaux.
220. Agents auxiliaires communaux.
221. Agents auxiliaires algériens.
222. Agents auxiliaires coloniaux.
223. Deuxième division des agents auxiliaires.
224. Troisième division des agents auxiliaires.

LIVRE III.

DES CONSEILS ADMINISTRATIFS.

225. Principe de l'administration consultative.
226. Première division des conseils administratifs.
227. Conseils administratifs généraux.
228. Conseils administratifs départementaux.
229. Conseils administratifs communaux.
230. Conseils administratifs algériens.
231. Conseils administratifs coloniaux.
232. Deuxième division des conseils administratifs
233. Conseils purement consultatifs.
234. Conseils de gestion.
235. Conseils de répartition.
236. Conseils contentieux.
237. Division de ce livre.

TITRE PREMIER. — DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

238. Définition des conseils de département.
239. Leur origine,
240. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

241. État actuel de la législation.
242. Nombre des membres de chaque conseil général.
243. Électeurs qui les nomment.
244. Formes de l'élection.
245. Conditions d'éligibilité.
246. Incompatibilités.
247. Durée des fonctions.
248. Remplacements individuels.
249. Sessions des conseils généraux.
250. Dissolution des conseils généraux.

CHAPITRE II. — DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

251. Du département considéré comme personne civile.
252. Division générale des attributions des conseils de département.
253. Attributions exercées sans contrôle.
254. Attributions exercées sous le contrôle du pouvoir législatif.

Digitized by Google

255. Répartition des contributions.
256. Notions générales sur les contributions.
257. Contribution foncière et cadastre.
258. Contribution personnelle et mobilière.
259. Contribution des portes et fenêtres.
260. Contribution des patentes.
261. Contributions à répartir et règles de la répartition.
262. Conséquences du droit de répartition.
263. Sanction de l'obligation de répartition.
264. Vote des centimes additionnels.
265. Autres attributions soumises au contrôle du pouvoir législatif.
266. Attributions exercées sous le contrôle du pouvoir exécutif.
267. Délibérations proprement dites.
268. Budget du département.
269. Comptabilité départementale.
270. Exécution des délibérations proprement dites.
271. Avis.
272. Vœux.
273. Tenue des séances.
274. Forme des délibérations en général.
275. Prohibitions faites aux conseils généraux.
276. Prérogatives individuelles des conseillers de département.

CHAPITRE III. — RÈGLES SPÉCIALES AU DÉPARTEMENT DE LA SEINE, A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES.

277. Objet des règles spéciales au département de la Seine.
278. Législation antérieure.
279. Législation actuelle.
280. Objet des règles spéciales à l'Algérie.
281. Organisation du conseil supérieur.
282. Attributions du conseil supérieur.
283. Organisation des conseils généraux.
284. Attributions des conseils généraux.
285. Objet des règles spéciales aux conseils généraux des colonies.
286. Organisation de ces conseils.
287. Attributions de ces conseils.

TITRE II. — DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

288. Définition des conseils d'arrondissement.
289. Leur origine.
290. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ORGANISATION DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

291. État actuel de la législation.
292. Nombre des membres de chaque conseil d'arrondissement.
293. Electeurs qui les nomment.
294. Formes de l'élection.
295. Conditions d'éligibilité.
296. Incompatibilités.
297. Durée des fonctions.
298. Remplacements individuels.
299. Sessions des conseils d'arrondissement.
300. Dissolution des conseils d'arrondissement.

CHAPITRE II. — DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

301. Du caractère de l'arrondissement.
302. Division générale des attributions des conseils d'arrondissement.
303. Attributions relatives aux contributions.
304. Attributions relatives à tout autre objet.
305. Avis.
306. Vœux.
307. Tenue des séances.
308. Forme des délibérations en général.
309. Prohibitions faites aux conseils d'arrondissement.
310. Prérogatives individuelles des conseillers d'arrondissement.

TITRE III. — DES CONSEILS MUNICIPAUX.

311. Définition des conseils municipaux.
312. Leur origine.
313. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ORGANISATION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

314. État actuel de la législation.
315. Nombre des membres de chaque conseil municipal.
316. Électeurs qui les nomment.
317. Formes de l'élection.
318. Conditions d'éligibilité.
319. Incapacités.
320. Incompatibilités.
321. Durée des fonctions.

Digitized by Google

322. Remplacements individuels.
323. Sessions des conseils municipaux.
324. Dissolution des conseils municipaux.
325. Suspension des conseils municipaux.

CHAPITRE II. — DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

326. Caractère légal des conseils municipaux.
327. Division générale de leurs attributions.
328. Attributions en matière de contributions nationales.
329. Commission des répartiteurs.
330. Attributions en toute autre matière que les contributions nationales.
331. Règlements.
332. Délibérations proprement dites.
333. Budget de la commune.
334. Comptabilité communale.
335. Principales recettes de la commune, centimes communaux, et octrois.
336. Exécution des délibérations proprement dites.
337. Avis.
338. Vœux.
339. Tenue des séances.
340. Formes des délibérations, en général.
341. Prohibitions faites aux conseils municipaux.
342. Prérogatives individuelles des conseillers municipaux.

CHAPITRE III. — RÈGLES SPÉCIALES AUX VILLES DE PARIS ET DE LYON, AUX COMMUNES DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE, AUTRES QUE PARIS, A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES.

343. Objet des règles spéciales à Paris.
344. Législation antérieure.
345. Législation actuelle.
346. Objet des règles spéciales à Lyon.
347. Législation antérieure.
348. Législation actuelle.
349. Objet des règles spéciales aux communes du département de la Seine, autres que Paris.
350. Législation spéciale à l'Algérie.
351. Législation spéciale aux colonies.

LIVRE IV.

DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

352. Principe de l'administration contentieuse.
353. Division de ce livre.

TITRE PREMIER. — DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN GÉNÉRAL.

354. De la juridiction en général.
355. De la juridiction administrative.
356. Son origine.
357. Critique dont elle a été l'objet, quant à son principe.
358. Critique dont elle a ét l'objet, quant à son organisation.
359. Sa division en gracieuse et contentieuse.
360. Caractère de la juridiction administrative contentieuse par rapport à la juridiction judiciaire.
361. Son caractère par rapport au pouvoir exécutif.
362. Ses divers degrés.
363. Ses principales divisions.
364. Son tribunal ordinaire ou de droit commun.
365. Du contentieux judiciaire et du contentieux administratif.
366. Des matières gracieuses et des matières contentieuses.
367. Conclusion.

TITRE II. — DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS JUGEANT A CHARGE D'APPEL.

368. Objet de ce titre.
369. Sa division.

CHAPITRE PREMIER. — DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

370. Définition des conseils de préfecture.
371. Leur origine.
372. Leurs divers caractères.
373. Division de ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE. — *De l'organisation des conseils de préfecture.*

374. Nombre de membres de chaque conseil de préfecture.
375. Leur nomination et leur révocation.
376. Incompatibilités qui les frappent.
377. Leur réunion en conseil.
378. Prérogatives individuelles attachées à la qualité de conseiller de préfecture.

SECTION II. — *Des attributions consultatives des conseils de préfecture.*

379. Origine et caractère des avis donnés par les conseils de préfecture.
380. Division générale des cas dans lesquels les lois prescrivent de

consulter ces conseils, indépendamment du décret-loi du 25 mars 1852.
381. Cas se référant aux matières purement administratives.
382. Renvoi pour les cas se référant aux matières contentieuses.
383. Cas où l'avis est destiné à éclairer le pouvoir central.
384. Effet du décret-loi du 25 mars 1852 sur les attributions consultatives des conseils de préfecture.

SECTION III.—*Des attributions délibératives des conseils de préfecture.*

385. Origine et objet du pouvoir propre des conseils de préfecture en matière non contentieuse.
386. Autorisation de plaider pour les communes.
387. Actions en responsabilité, intentées contre les communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV.
388. Autorisation de plaider pour les sections de communes.
389. Pour les communes ayant des intérêts communs.
390. Pour les hospices et établissements de bienfaisance.
391. Pour les fabriques et autres établissements analogues.
392. Caractère des fonctions remplies par les conseils de préfecture, relativement aux autorisations de plaider.
393. Autorisations de plaider qui doivent être données par des autorités autres que les conseils de préfecture.
394. Procès des départements.
395. Procès de l'État.
396. Conséquences du défaut ou refus d'autorisation, et du défaut d'accomplissement des formalités préalables.
397. Attributions délibératives des conseils de préfecture, en d'autres matières que les autorisations de plaider.

SECTION IV. — *Des attributions contentieuses des conseils de préfecture en général.*

398. Origine et progrès des attributions contentieuses des conseils de préfecture.
399. Caractère de leur juridiction.
400. Leur ressort territorial.
401. Principaux objets de leur compétence.

SECTION V. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de contributions.*

402. Principe de compétence en matière de contributions.
403. Division de cette section.

§ 1. — *Des contributions directes et du contentieux les concernant.*

404. Renvoi pour les contributions directes proprement dites.

405. Enumération des autres contributions directes.
406. Impôt sur les biens de main-morte.
407. Impôt sur les chevaux et voitures.
408. Compétence du conseil de préfecture en matière de contributions directes.
409. Genre de réclamations dont il connaît.
410. Qualité que doit avoir le demandeur.
411. Conséquences de l'attribution faite au conseil de préfecture.
412. Compétence du conseil de préfecture en matière cadastrale.
413. Compétence du conseil de préfecture relativement aux mutations de cotes.
414. Compétence du conseil de préfecture par rapport aux percepteurs.

§ 2. — *Des contributions indirectes et de la compétence à leur égard.*

415. Énumération des contributions indirectes.
416. Droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèques.
417. Principes généraux des lois fiscales, au sujet des droits d'enregistrement.
418. Combinaison de la loi civile avec les lois fiscales.
419. Droits de timbre et de transmission sur les titres d'actions et d'obligations.
420. Compétence en ces diverses matières.
421. Droits de douanes.
422. Compétence en cette matière.
423. Droits sur les sels.
424. Droits sur les sucres.
425. Monopole des tabacs.
426. Monopole des poudres.
427. Droits sur les boissons.
428. Compétence en ces diverses matières.

SECTION VI. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de travaux publics.*

429. Définition des travaux publics.
430. Division de cette section.

§ 1. — *Du contentieux des travaux publics hors du cas d'expropriation.*

431. Divers objets du contentieux des travaux publics, hors du cas d'expropriation.
432. Texte des alinéas 2, 3 et 4 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

433. Contentieux entre l'administration et les entrepreneurs.
434. Contentieux entre les entrepreneurs et les tiers, pour torts et dommages.
435. Contentieux entre les entrepreneurs et les tiers, pour fouilles et extraction de matériaux.
436. Contentieux entre l'administration et les tiers.
437. Renvoi pour le contentieux relatif aux plus-values.

§ 2. — *De l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

438. Exposé historique de la législation.
439. Cas auxquels s'applique la loi du 3 mai 1841.
440. Déclaration d'utilité publique, ou autorisation des travaux.
441. Application de l'utilité publique, ou mesures d'administration relatives à l'expropriation.
442. Cession amiable des propriétés soumises à l'expropriation.
443. Jugement d'expropriation.
444. Effets de la cession amiable.
445. Effets du jugement d'expropriation.
446. Mesures préparatoires pour le règlement des indemnités.
447. Jury spécial chargé de régler les indemnités.
448. Instruction contradictoire devant le jury.
449. Règles à suivre pour la fixation des indemnités.
450. Décision du jury.
451. Ordonnance d'exécution par le magistrat directeur.
452. Paiement des indemnités.
453. Prise de possession en cas d'urgence.
454. Rétrocession des terrains non employés aux travaux publics.
455. Droits des particuliers, lorsque les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'ont pas été observées à leur égard.
456. Cas auxquels la loi du 3 mai 1841 ne s'applique qu'en partie.

SECTION VII. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de voirie.*

457. Définition de la voirie.
458. Division de cette section.

§ 1er. — *De la grande voirie.*

459. Texte de l'alinéa 5 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.
460. Définition de la grande voirie, par opposition à la petite voirie.
461. Règles spéciales pour Paris.
462. Chemins de fer.

463. Routes stratégiques.
464. Double objet de la compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie.
465. Anticipations.
466. Contraventions.
467. Pénalités.

§ 2. — *De la petite voirie.*

468. Objet de la petite voirie.
469. Chemins vicinaux et ruraux.
470. Compétence du conseil de préfecture.
471. Compétence judiciaire.

§ 3. — *De l'alignement.*

472. Définition de l'alignement.
473. Alignement en matière de grande voirie.
474. Alignement en matière de voirie urbaine.
475. Alignement en matière de chemins vicinaux.
476. Contentieux de l'alignement.
477. Droit de préemption au profit des riverains.

§ 4. — *De la police du roulage.*

478. Objet de la police du roulage.
479. Lois du 29 floréal an X et du 7 ventôse an XII.
480. Loi du 30 mai 1851.
481. Compétence du conseil de préfecture.
482. Compétence judiciaire.

§ 5. — *Du régime des eaux.*

483. Division générale des eaux au point de vue administratif.
484. Eaux du domaine public.
485. Lais et relais de la mer.
486. Chemin de halage et marche-pied.
487. Usines et concessions.
488. Contentieux des eaux du domaine public.
489. Cours d'eau non navigables ni flottables.
490. Usines et règlements d'eau.
491. Contentieux des cours d'eau non navigables ni flottables.
492. Droit de pêche.
493. Irrigations.
494. Drainage.

SECTION VIII. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de domaine national.*

495. Définitions.
496. Division de cette section.

§ 1er. — *Domaine public.*

497. Objet du domaine public.
498. Caractères du domaine public.
499. Contentieux en cette matière.

§ 2. — *Du domaine de l'État et des domaines nationaux.*

500. Objet du domaine de l'État.
501. Objet des domaines nationaux.
502. Forêts de l'État.
503. Bois soumis au régime forestier.
504. Défrichements.
505. Caractères du domaine de l'État.
506. Ses divers modes d'aliénation.
507. Son administration.
508. Texte de l'alinéa 7 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.
509. Étendue et motifs de l'attribution faite au conseil de préfecture.
510. Compétence actuelle du conseil de préfecture.
511. Compétence de ce conseil au sujet des forêts domaniales.
512. Contentieux relatif aux baux des biens de l'État.

§ 3. — *Du domaine de la couronne.*

513. Objet du domaine de la couronne.
514. Ses caractères.
515. Son administration.
516. Contentieux en cette matière.
517. Domaine privé du souverain.

§ 4. — *Des domaines engagés ou échangés.*

518. Législation antérieure à 1789.
519. Législation postérieure à 1789.
520. Compétence du conseil de préfecture.

§ 5. — *Des apanages et du domaine extraordinaire.*

521. Caractères des apanages.

Digitized by Google

522. Origine, développement et suppression du domaine extraordinaire.
523. Contentieux en ces matières.

§ 6. — *Du domaine départemental ou communal.*

524. Objet du domaine départemental ou communal.
525. Sa division et ses caractères.
526. Contentieux.

§ 7. — *Des divers genres de propriété privée qui dépendent de l'autorité administrative.*

527. Transition.
528. Brevets d'invention.
529. Dessins et marques de fabrique.
530. Propriété littéraire et artistique.
531. Règles de compétence en cette matière.

SECTION IX. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes.*

532. Définition des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
533. Législation.
534. Compétence administrative.
535. Compétence du conseil de préfecture en particulier.
536. Compétence judiciaire.
537. Assainissement des logements insalubres.

SECTION X. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de servitudes militaires.*

538. Objet des servitudes militaires.
539. Servitudes défensives autour des places fortes.
540. Compétence du conseil de préfecture.
541. Compétence du jury d'expropriation.
542. Servitudes pour la fabrication de la poudre et dans le voisinage des magasins à poudre.
543. Servitudes du rayon-frontière.

SECTION XI. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de marchés de fournitures.*

544. Définition des marchés de fournitures.
545. Conditions et formes de ces marchés.
546. Règles générales de compétence à leur égard.

547. Compétence du conseil de préfecture.
548. Compétence judiciaire.

SECTION XII. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de mines.*

549. Définition des mines, minières et carrières.
550. Législation.
551. Contentieux.
552. Compétence du conseil de préfecture.
553. Compétence judiciaire.

SECTION XIII. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière d'administration communale.*

554. Objet précis de cette section.
555. Rappel des cas déjà indiqués où le conseil de préfecture est compétent en matière d'administration communale.
556. Indication de quelques nouveaux cas.

SECTION XIV. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière de comptabilité.*

557. Cas dans lesquels le conseil de préfecture est compétent en matière de comptabilité.
558. Caractère de son attribution à cet égard.

SECTION XV. — *De la compétence des conseils de préfecture en matière d'élections.*

559. Contentieux des élections politiques.
560. Compétence du conseil de préfecture relativement aux élections politiques de tout ordre.
561. Relativement aux élections départementales.
562. Relativement aux élections municipales.
563. Compétence judiciaire.
564. Compétence du conseil de préfecture en matière d'élections non politiques.

SECTION XVI. — *De la forme des délibérations des conseils de préfecture; de la procédure suivie devant eux, et des voies de recours contre leurs décisions.*

565. Objet de cette section.
566. Sa division.

§ 1er. — *De la forme des délibérations des conseils de préfecture en matière non contentieuse.*

567. Nombre de membres nécessaire pour pouvoir délibérer.
568. Partage de voix,
569. Rédaction de la délibération.

§ 2. — *Du recours contre les décisions des conseils de préfecture en matière non contentieuse.*

570. Recours, en matière d'autorisation de plaider, pour les communes.
571. En matière d'autorisation de plaider, pour les établissements publics.
572. En matière d'autorisation de mains-levées, pour les établissements de charité.
573. Principes communs à tous les cas de recours.

§ 3. — *De la procédure devant les conseils de préfecture en matière contentieuse.*

574. Principes généraux.
575. Demande ou introduction d'instance.
576. Instruction.
577. Incidents.

§ 4. — *Des décisions des conseils de préfecture en matière contentieuse.*

578. Diverses espèces de décisions.
579. Leur forme.
580. Leur interprétation.
581. Leur exécution.

§ 5. — *Des voies de recours contre les décisions des conseils de préfecture en matière contentieuse.*

582. Opposition.
583. Appel.
584. Tierce-opposition.
585. Exclusion de toute autre voie de recours, en règle générale.

§ 6. — *Des procédures spéciales.*

586. Observations communes à toutes les procédures spéciales.
587. Procédure spéciale en matière de contributions directes.
588. En matière de travaux publics.

589. En matière de grande voirie.
590. En matière de contraventions analogues à celles de la grande voirie.
591. En matière de police du roulage.
592. En matière d'élections.

SECTION XVII. — *Des conseils de préfecture de l'Algérie.*

593. Origine de ces conseils.
594. Leur organisation.
595. Leurs attributions.
596. Conseils placés près des commandants du territoire militaire.

CHAPITRE II. — DE LA JURIDICTION CONTENTIEUSE DES MAIRES, DES SOUS-PRÉFETS, DES PRÉFETS ET DES MINISTRES.

597. Notions générales.
598. Division de ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE. — *De la juridiction contentieuse des maires.*

599. Exemples de juridiction contentieuse des maires.
600. Procédure et voies de recours.

SECTION II. — *De la juridiction contentieuse des sous-préfets.*

601. Exemples de juridiction contentieuse des sous-préfets.
602. Procédure et voies de recours.

SECTION III. — *De la juridiction contentieuse des préfets.*

603. Observations générales.
604. Principaux cas de juridiction contentieuse du préfet seul.
605. Principaux cas de juridiction contentieuse du préfet en conseil de préfecture.
606. Effet du décret du 25 mars 1852.
607. Procédure.
608. Voies de recours.

SECTION IV. — *De la juridiction contentieuse des ministres.*

609. Caractères généraux de la juridiction contentieuse des ministres.
610. Juridiction sur appel.
611. Juridiction directe.
612. Pensions civiles ou militaires.
613. Liquidation de la dette publique et déchéances.

614. Marchés de fournitures.
615. Procédure.
616. Voies de recours.

CHAPITRE III. — DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS SPÉCIAUX, DU DEGRÉ INFÉRIEUR.

617. Objet de ce chapitre.
618. Sa division.

SECTION PREMIÈRE. — *Des conseils de recensement en matière de garde nationale.*

619. But de l'institution de la garde nationale.
620. Son caractère antérieur et son caractère actuel.
621. Composition des conseils de recensement.
622. Leurs attributions.

SECTION II. — *Des préfets maritimes.*

623. Objet de la juridiction contentieuse des préfets maritimes.
624. Origine et législation actuelle de l'inscription maritime.
625. Contentieux en cette matière.

SECTION III. — *Des conseils académiques et des conseils départementaux d'instruction publique.*

626. But de l'institution des conseils académiques.
627. Son caractère antérieur et son caractère actuel.
628. Composition des conseils académiques.
629. Leurs attributions.
630. But de l'institution des conseils départementaux d'instruction publique.
631. Leur composition.
632. Leurs attributions.

SECTION IV. — *Des commissions administratives contentieuses.*

633. Objet de cette section.
634. Sa division.

§ 1er. — *Des commissions contentieuses de travaux publics.*

635. Commissions de desséchement des marais.
636. Règles administratives du desséchement.
637. Composition des commissions de desséchement.
638. Leurs attributions.

639. Commissions de plus-values.
640. Autres commissions de travaux publics.

§ 2. — *Des commissions contentieuses de liquidation.*

641. Caractère et objet des commissions de liquidation.
642. Exemples d'institution de ces commissions.
643. Leur degré d'autorité.

SECTION V. — *Des conseils privés des colonies.*

644. Origine des conseils privés.
645. Leur composition.
646. Leurs attributions.
647. Institutions analogues aux conseils privés.

TITRE III. — DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS JUGEANT EN DERNIER RESSORT.

648. Objet de ce titre.
649. Sa division.

CHAPITRE PREMIER. — DES CONSEILS SANITAIRES.

650. Objet de la police sanitaire.
651. Législation en cette matière.
652. Composition des conseils sanitaires.
653. Leurs attributions.

CHAPITRE II. — DES CONSEILS DE RÉVISION POUR LE RECRUTEMENT DE L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER.

654. Notions générales sur le recrutement militaire.
655. Composition des conseils de révision.
656. Leurs attributions.

CHAPITRE III. — DES JURYS ET DES CONSEILS DE RÉVISION EN MATIÈRE DE GARDE NATIONALE.

657. Composition des jurys de révision.
658. Leurs attributions.
659. Composition des conseils de révision.
660. Leurs attributions.

CHAPITRE IV. — DE LA COMMISSION DES MONNAIES.

661. Notions générales sur les établissements monétaires.

662. Composition de la commission des monnaies.
663. Ses attributions.

CHAPITRE V.—DU CONSEIL IMPÉRIAL DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

664. Origine du conseil impérial de l'instruction publique.
665. Sa composition.
666. Ses attributions.

CHAPITRE VI. — DE LA COUR DES COMPTES.

667. Définition de la cour des comptes.
668. Division de ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE.—*Notions générales sur la comptabilité publique.*

669. Objet de la comptabilité publique.
670. Ses principales divisions.
671. Séparation de l'ordonnateur et du comptable.
672. Comptabilité législative.
673. Budget des recettes.
674. Budget des dépenses.
675. Répartition des crédits législatifs.
676. Distribution mensuelle des fonds.
677. Liquidation des dépenses.
678. Ordonnancement des dépenses.
679. Paiement des dépenses.
680. Règlement définitif du budget.
681. Comptes des ministres.
682. Dette inscrite.
683. Dette fondée.
684. Amortissement.
685. Cautionnements.
686. Dette viagère
687. Dette flottante.
688. Comptabilité administrative.
689. Comptabilité des ordonnateurs.
690. Comptabilité des comptables.
691. Comptabilité judiciaire.
692. Comptabilités spéciales.
693. Comptabilité-matières.
694. Résumé.

SECTION II. — *De l'origine de la cour des comptes.*

695. Anciennes chambres des comptes.
696. Institutions intermédiaires.
697. Création de la cour des comptes.

Digitized by Google

SECTION III. — *De l'organisation de la cour des comptes.*

698. Composition de la cour des comptes.
699. Sa division en chambres.
700. Règles de nomination.
701. Attributions spéciales de chaque ordre de fonctionnaires.
702. Caractère de la cour des comptes.

SECTION IV. — *Des attributions de la cour des comptes.*

703. Compétence territoriale de la cour des comptes.
704. Division de cette section.

§ 1er. — *De la juridiction de la cour des comptes.*

705. Personnes auxquelles ne s'applique pas la juridiction de la cour des comptes.
706. Personnes auxquelles elle s'applique.
707. Ses caractères.
708. Son objet.

§ 2. — *Du contrôle de la cour des comptes.*

709. Personnes auxquelles s'applique le contrôle de la cour des comptes.
710. Contrôle sur les ordonnateurs.
711. Contrôle sur les comptables en matières.

SECTION V. — *De la procédure suivie devant la cour des comptes, et des voies de recours contre ses décisions.*

712. Objet de cette section.
713. Formes de la vérification préalable.
714. Formes du jugement.
715. Sa rédaction.
716. Ses effets.
717. Recours en révision.
718. Recours en cassation.

TITRE IV. — DU CONSEIL D'ÉTAT.

719. Définition du conseil d'Etat.
720. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ORIGINE ET DES CARACTÈRES ESSENTIELS DU CONSEIL D'ÉTAT.

721. Ancien conseil d'Etat.
722. Institutions intermédiaires.
723. Conseil d'Etat nouveau, en l'an VIII.
724. Transformations successives du conseil d'Etat, depuis l'an VIII jusqu'en 1848.
725. Conseil d'Etat d'après la constitution de 1848.
726. Conseil d'Etat actuel.
727. Caractères essentiels du conseil d'Etat aux diverses époques de son histoire.

CHAPITRE II. — DE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

728. Composition du conseil d'Etat.
729. Sa division en sections.
730. Règles de nomination.
731. Attributions spéciales des divers ordres de fonctionnaires du conseil d'Etat.
732. Caractère actuel du conseil d'Etat.

CHAPITRE III. — DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT.

733. Division générale des attributions du conseil d'Etat.
734. Division de ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE. — *Des attributions administratives du conseil d'Etat.*

735. Objet de ces attributions.
736. Projets de lois.
737. Projets de sénatus-consultes.
738. Projets de règlements d'administration publique.
739. Projets de décrets impériaux.
740. Avis.

SECTION II. — *Des attributions mixtes du conseil d'Etat.*

741. Objet de ces attributions.
742. Enumération des principales d'entre elles.
743. Division de cette section.

§ 1er. — *Des actes relatifs aux cultes.*

744. Principes généraux sur les rapports de l'Etat avec les cultes.

745. Autorisations diverses relativement aux cultes.
746. Recours pour abus.
747. Son origine.
748. Cas d'abus.
749. Compétence.
750. Instruction.
751. Décision.

§ 2. — *Des mises en jugement, ou de la garantie constitutionnelle des agents du gouvernement.*

752. Objet de ce paragraphe.
753. Origine de la garantie constitutionnelle.
754. Motifs de son établissement.
755. Personnes auxquelles elle s'applique.
756. Faits qu'elle couvre.
757. Poursuites pour lesquelles elle a lieu.
758. Instruction des mises en jugement.

§ 3. — *Des autorisations de plaider.*

759. Objet de ce paragraphe.
760. Cas dans lesquels les autorisations de plaider sont demandées au conseil d'Etat.
761. Mode d'instruction.

§ 4. — *Des autorisations de dons et legs.*

762. Objet de ce paragraphe.
763. Mode d'instruction.

§ 5. — *Des concessions de mines; des autorisations de travaux publics, d'usines ou de sociétés.*

764. Objet de ce paragraphe.
765. Mode d'instruction.

§ 6. — *Des naturalisations.*

766. Législation antérieure.
767. Législation actuelle.
768. Instruction.
769. Décision.

§ 7. — *Des changements de noms.*

770. Législation.
771. Mode d'instruction.

§ 8. — *De la mission de haute police administrative.*

772. Origine de cette mission.
773. Son caractère et son objet.
774. Instruction.
775. Décision.

§ 9. — *Des prises maritimes.*

776. Définition des prises maritimes.
777. Objet de la compétence administrative.
778. Législation antérieure.
779. Législation actuelle.
780. Commissions locales.
781. Conseil des prises.
782. Instruction devant le conseil d'État.

§ 10. — *Du recours dont sont susceptibles les décisions rendues en matière mixte.*

783. Objet du recours.
784. Son caractère.
785. Explication de l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806.

SECTION III. — *Des attributions contentieuses du conseil d'État.*

786. Objet de ces attributions.
787. Caractères de la juridiction du conseil d'État.
788. Diverses manières dont elle s'exerce.
789. Juridiction de cassation.
790. Juridiction d'appel.
791. Juridiction de premier et dernier ressort.

CHAPITRE IV.—DE LA FORME DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE NON CONTENTIEUSE.

792. Objet de ce chapitre.
793. Sa division.

SECTION PREMIÈRE. — *Des assemblées de section.*

794. Composition de chaque section.
795. Ses attributions.
796. Ses délibérations.
797. Sections réunies.
798. Forme du décret.

SECTION II. — *De l'assemblée générale.*

799. Composition de l'assemblée générale.
800. Ses attributions.
801. Ses délibérations.
802. Forme du décret.
803. Prérogatives individuelles des membres du conseil d'État.

CHAPITRE V. — DE LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE CONTENTIEUSE.

804. Objet de ce chapitre.
805. Sa division.

SECTION PREMIÈRE. — *De la section du contentieux.*

806. Composition de cette section.
807. Ses attributions.
808. Ses délibérations.
809. Attributions de son président.
810. Forme du décret.

SECTION II. — *Du conseil d'État délibérant au contentieux.*

811. Composition du conseil d'État délibérant au contentieux.
812. Ses attributions.
813. Ses séances.
814. Ses délibérations.
815. Forme du décret.
816. Observations générales.

SECTION III. — *De la procédure.*

817. Notions générales.
818. Instances introduites à la requête des parties.
819. Instances introduites sur le rapport d'un ministre.
820. Incidents.
821. Décisions.
822. Voies de recours.
823. Dépens.
824. Officiers ministériels.

TITRE V. — DES CONFLITS.

825. Définitions.
826. Division de ce titre.

CHAPITRE PREMIER.—DU CONFLIT POSITIF D'ATTRIBUTIONS.

827. Nature et caractère du conflit positif d'attributions.
828. Division de ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE. — *Exposé historique de la législation.*

829. Ancien régime.
830. Régime intermédiaire.
831. Régime de l'arrêté du 13 brumaire an X.
832. Régime de l'ordonnance du 12 décembre 1821.
833. Régime de l'ordonnance du 1er juin 1828.
834. Régime de la constitution de 1848.
835. Régime actuel.

SECTION II. — *De l'élévation du conflit.*

836. Définitions.
837. Juridictions contre lesquelles le conflit ne peut pas être élevé.
838. Causes pour lesquelles il ne peut pas être élevé.
839. Epoque de l'instance où cesse le droit de l'élever.
840. Autorité compétente pour l'élever.
841. Règles générales sur les formes prescrites.
842. Déclinatoire préalable.
843. Arrêté de conflit.
844. Sa communication au tribunal.
845. Sa transmission au conseil d'Etat.

SECTION III. — *Du jugement du conflit.*

846. Instruction.
847. Décision.
848. Forme et effet du décret.
849. Délais.

CHAPITRE II. — DU CONFLIT NÉGATIF D'ATTRIBUTIONS.

850. Nature et caractère du conflit négatif d'attributions.
851. Législation antérieure.
852. Législation actuelle.

CHAPITRE III. — DES CONFLITS DE JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

853. Nature et caractère des conflits de juridiction administrative.
854. Règles les concernant.

APPENDICE

RECUEIL DES LOIS CONSTITUTIONNELLES OU ADMINISTRATIVES LES PLUS IMPORTANTES ET LES PLUS USUELLES.

PREMIÈRE SÉRIE. — ACTES CONSTITUTIONNELS.

Constitution du 14 janvier 1852.
Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.
Sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

DEUXIÈME SÉRIE. — ÉLECTIONS.

Décret organique du 2 février 1852.
Décret réglementaire du 2 février 1852.

TROISIÈME SÉRIE. — ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE.

Loi du 28 pluviôse an VIII.
Loi du 22 juin 1833.
Loi du 20 avril 1834.
Loi du 18 juillet 1837.
Loi du 10 mai 1838.
Décret du 3 juillet 1848.
Décret du 25 mars 1852.
Loi du 7 juillet 1852.
Loi du 5 mai 1855.
Décret du 13 avril 1861.

QUATRIÈME SÉRIE. — TRAVAUX PUBLICS.

Loi du 16 septembre 1807.
Loi du 3 mai 1841.

CINQUIÈME SÉRIE. — COMPTABILITÉ.

Loi du 16 septembre 1807.
Décret du 28 septembre 1807.

SIXIÈME SÉRIE. — JURIDICTION.

Décret réglementaire du 22 juillet 1806.
Ordonnance royale du 1er juin 1828.
Décret organique du 25 janvier 1852.
Décret réglementaire du 30 janvier 1852.

Digitized by Google

Google

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES MATIÈRES.

NOTA. — Toutes les indications de cette table portent renvoi aux numéros et non aux pages.

A

ABUS. — Voy. *Recours pour abus.*

ACADÉMIES. — Leur origine et leur nombre, 626 et 627 ; fonctions des recteurs et des inspecteurs, *id.*, 218 et 223; composition et attributions des conseils académiques, 628 et 629; composition et attributions des conseils départementaux d'instruction publique, 630 à 632.

ACTE ADMINISTRATIF. — Sa définition et ses diverses espèces, 365, en quoi consistent les actes réglementaires, contractuels et administratifs proprement dits, *id.*; quelles sont les règles de compétence à l'égard de chacune de ces catégories, *id.*

ACTIONS JUDICIAIRES : — de l'État ou contre l'État, 395; des départements ou contre eux, 394; des communes ou contre elles, 386 et 387; des sections de commune entre elles, ou contre la commune dont elles font partie, 388; de plusieurs communes ayant des intérêts communs, 389; des hospices et établissements de bienfaisance, 390; des fabriques, consistoires et établissements analogues, 391; du domaine de la couronne, 516; du domaine privé de l'Empereur, 517.

ADJOINTS AUX MAIRES. — Leur définition, 158; leur origine, 167; leur nomination, 168; leurs conditions d'aptitude, 169; incompatibilités qui les frappent, 170; gratuité de leurs fonctions, 171, durée de leurs fonctions, 172; leur suspension, 173; leur révocation, 174; leur nombre, 184; leurs attributions, soit comme suppléants du maire, soit en vertu de sa délégation, soit concurremment avec lui, 185 à 188.

ADJOINTS SPÉCIAUX. — Origine, caractère et objet de cette institution, 189.

ADMINISTRATION ACTIVE. — Son principe et ses caractères, 121; sa division générale en agents directs et agents auxiliaires, 122.

— CENTRALE DE DÉPARTEMENT. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 135, 239, 356 et 371.

— COMMUNALE. — Ses agents directs, 158 à 189; ses agents auxiliaires, 220; ses conseils, 229 et 314 à 342.

ADMINISTRATION CONSULTATIVE. — Son principe et ses caractères,

Digitized by Google

225 ; ses diverses divisions, soit par rapport aux agents directs, soit à raison du caractère et de l'objet de ses attributions, 226 à 236.

Administration contentieuse. — Son principe et ses caractères, 352 ; sa division générale en tribunaux à charge d'appel, tribunaux de dernier ressort et conseil d'État, 353.

— départementale. — Ses agents directs, 134 à 157 ; ses agents auxiliaires, 219 ; ses conseils, 228 et 238 à 310.

Administration de département. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 135, 239, 356 et 371.

— de district. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 152, 289, 356 et 371.

— générale. — Ses agents directs, 125 à 133 ; ses agents auxiliaires, 215 à 218 ; ses conseils, 227 et 719 à 824.

Administration municipale. — Voy. *Administration communale.*

— municipale de canton. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 152, 163, 289 et 312.

Administrations : — centrales des ministères, 216 ; financières, 217 ; de l'instruction publique, des lignes télégraphiques, des ponts et chaussées, des mines, des haras, de l'armée de terre, de l'armée de mer, 218.

Affouage. — En quoi consiste-t-il et comment est-il réglé, 331 ; qu'est-ce que le rôle d'affouage, 335 ; compétence du conseil de préfecture au sujet du rôle d'affouage, 405 et 408.

Agents administratifs. — Leur division en directs et auxiliaires, 122 ; caractère commun des agents directs, 123 ; leur hiérarchie et leur énumération, 124 ; caractère commun des agents auxiliaires, 213 ; leurs principales divisions, soit par rapport aux agents directs, soit par rapport à la nature de leur emploi, soit par rapport à leur degré d'autorité, 214 à 224.

Agents du gouvernement. — Leur définition, 755 ; leur mise en jugement, 752 à 758.

Agents municipaux. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 152 et 163.

Agents nationaux de district. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 289.

— de municipalité. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 312.

Algérie. — Son gouvernement général, 133 ; sa division en provinces et en départements, en territoire civil et en territoire militaire, 143 ; ses préfets et ses généraux divisionnaires, *id.* ; ses secrétaires généraux de préfecture, 150 ; ses arrondissements et ses sous-préfets, 157 ; ses communes, ses maires et ses adjoints, 199 et 200 ; ses commissaires civils, 200 ; ses commissaires de police, 212 ; ses agents auxiliaires, 221 ; son conseil supérieur, 281 et 282 ; ses conseils généraux, 283 et 284 ; ses conseils de préfecture, 593 à 595 ; ses conseils des affaires civiles, 596.

Digitized by Google

ALIGNEMENT. — Sa définition et ses effets, 472; ses règles en matière de grande voirie, 473; en matière de voirie urbaine, 474; en matière de chemins vicinaux, 475; contentieux le concernant, 476; droit de préemption des terrains retranchés de la voie publique, au profit des propriétaires riverains, 477.

AMORTISSEMENT. — Son objet et différence de son organisation en France et en Angleterre, 684; administration et surveillance de la caisse chargée d'y pourvoir, *id.*

APANAGES. — Leur origine, leur nature et leur suppression, 521.

APPEL COMME D'ABUS. — Voy. *Recours pour abus.*

ARMÉE. — Voy. *Recrutement* et *Inscription maritime.*

ARRÊTÉ : — du gouvernement, 7 et 9; des ministres, 130; des préfets, 140; des préfets en conseil de préfecture, 140 et 379; des maires, 183; des conseils de préfecture, 569 et 579 à 581.

ARRONDISSEMENTS MARITIMES. — Quel en est le nombre, et comment ils sont administrés, 218.

ARRONDISSEMENT POLITIQUE. — Son origine et ses caractères, 152 et 301; son administration active, 151 à 156; son administration consultative, 288 à 310.

ATELIERS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES. — Voy. *Établissements dangereux, insalubres ou incommodes.*

AUDITEUR : — à la Cour des comptes, 698, 700 et 701; au conseil d'État, 728, 730 et 731.

AUTORISATION DE DONS ET LEGS. — Dans quels cas elle est requise, et comment elle est donnée, 762 et 763.

AUTORISATION DE PLAIDER : — pour les communes, 386 et 387; pour les sections de communes, 388; pour les communes ayant des intérêts communs, 389; pour les hospices et établissements de bienfaisance, 390; pour les fabriques et autres établissements analogues, 391; caractère des fonctions du conseil de préfecture, en cette matière, 392; effets du défaut ou refus d'autorisation, 396; recours admis en pareil cas, 570, 571 et 573; instruction du recours, 761.

AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. — Son objet, 11; ses principaux caractères, 12, 13, 14 et 15; sa division générale, 15.

AUTORITÉ JUDICIAIRE. — Son vrai caractère, 10; sa séparation de l'autorité administrative, 14; son incompétence absolue en matière contentieuse administrative, 360.

AVIS : — des conseils généraux de département, 266 et 271, 274 et 275; des conseils d'arrondissement, 304 et 305, 308 et 309; des conseils municipaux, 330 et 337, 340 et 341; des conseils de préfecture, 379 à 384; du conseil d'État, 740.

B

BAUX ADMINISTRATIFS. — Leurs formes, et règles de compétence à leur égard, 507, 512 et 526.

Biens communaux. — Leur origine et leur nature, 165; leur administration, et règles de compétence à leur égard, 524 à 526.

— de main-morte. — En quoi ils consistent, et quel est l'impôt spécial dont ils sont frappés, 406.

Bois. — Voy. *Forêts.*

Boissons. — Voy. *Droits sur les boissons.*

Bons du trésor. — Leur caractère et leur objet, et limites apportées à leur émission, 687.

Brevets d'invention. — En quoi ils consistent; quelles sont leurs formes, leur durée, leurs causes de nullité et de déchéance, 528; règles de compétence à leur égard, 531.

Budget : — de l'État, 66 et 67; 673, 674 et 680; des départements, 268; des communes, 333.

Bureau de comptabilité nationale. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 696.

Bureaux de bienfaisance. — Leur origine et leur but, 390; règles concernant les mains-levées d'inscriptions hypothécaires prises à leur profit, 397 et 572.

C

Cadastre. — Son origine, son objet et son mode d'exécution, 257; règles de compétence à son égard, 408; instruction des affaires contentieuses le concernant, 587.

Caisse : — d'amortissement, 217 et 684; des dépôts et consignations, 217 et 692; de la dotation de l'armée, 692; d'épargne, 687; des invalides de la marine, 692.

Canaux. — Quelles en sont les diverses espèces, et quels sont ceux qui font partie de la grande voirie, 460.

Carrières. — En quoi elles consistent, et qu'est-ce qui les distingue des mines et minières, 549.

Cautionnements. — Quel en est le but, et comment ils se rattachent à la fois à la dette inscrite et à la dette flottante, 687.

Centimes additionnels : — généraux, 264; départementaux, 264; communaux, 335.

Centralisation administrative. — Son origine, son objet, ses effets et ses atténuations successives, 13.

Chambres : — d'agriculture, 228; consultatives des arts et manufactures, *id.*; de commerce, *id.*; de la Cour des comptes, 699.

Chambres des comptes. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 695.

Changement de noms. — Législation, 770; mode d'instruction, 771; nature et délais de l'opposition, 783.

Chefs-lieux de départements ayant plus de 40,000 habitants. — Comment et pourquoi la direction de la police municipale y est déférée au préfet, 198, 211.

CHEMIN DE HALAGE. — En quoi consiste la servitude dont il est l'objet, et dans quels cas donne-t-elle lieu à indemnité, 486.

CHEMINS DE FER. — Comment ils font partie de la grande voirie, 460; règles concernant leur construction, leur exploitation et leur police, 462.

CHEMINS RURAUX. — Ce qui les distingue des chemins vicinaux, 469.

CHEMINS VICINAUX. — Leur division en vicinaux ordinaires et vicinaux de grande communication, 469; compétence du conseil de préfecture à leur égard, 470.

CIRCONSCRIPTIONS TERRITORIALES. — Pouvoir chargé d'en opérer les changements, et mode d'instruction suivi à cet effet, 166 et 265.

CIRCULAIRES MINISTÉRIELLES. — Leur objet et leur autorité légale, 7 et 130.

CITOYEN. — Ce qui en constitue la qualité, 33.

COLONIES. — Leurs gouverneurs, 144; leurs communes, leurs maires et leurs adjoints, 201 et 202; leurs commissaires de police, 212; leurs agents auxiliaires, 222; leur comité consultatif, 227; leurs conseils généraux, 285 à 287; leurs conseils privés ou d'administration, 644 à 647.

COMITÉS : — central des directeurs du ministère de la guerre, 227; spéciaux de chaque arme, *id.*; consultatif des colonies, *id.*; consultatif des chemins de fer, *id.*; consultatif des hospices, 390.

— DU CONSEIL D'ÉTAT. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 724 et 725.

COMMISSAIRES DE LA MARINE. — Leur hiérarchie et leurs fonctions, 218.

— DE POLICE : — ordinaires, 203 à 207; généraux et centraux, 208; spéciaux, 209; cantonaux, 210.

COMMISSAIRES RÉPARTITEURS. — Voy. *Commissions*.

COMMISSION DE COMPTABILITÉ NATIONALE. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 696.

COMMISSIONS : — administratives contentieuses, 633 à 643; administratives des hospices, 390; des monnaies, 661 à 663; des répartiteurs, 329; de prises maritimes, 780.

COMMUNAUX. — A quelle classe de biens communaux s'applique cette qualification, 165.

COMMUNE DE LYON. — Son origine et son administration active, 193 à 195; sa police, 211; son administration consultative, 346 à 348.

— DE PARIS. — Son origine et son administration active, 190 à 192; sa police, 211; son administration consultative, 343 à 345.

COMMUNES. — Leur définition, 160; leur origine, 161; leur administration avant 1789, 162; leur administration depuis 1789, 163; leur caractère légal, 164; leurs biens, 165; leur formation, leur suppression et leur division en sections, 166; leur budget, 333;

leur comptabilité, 334; leurs principales recettes, 335; leurs actions judiciaires, 386 et 389; leur responsabilité, 387.

Communes rurales ou le pouvoir municipal est restreint. — En quoi consistent ces restrictions et quels en sont les motifs, 196 et 197, 211, 349.

Compétence administrative. — Ses règles générales, 365 et 366; son objet et ses limites en matière de contributions, 402, 409 à 414; de travaux publics, 431 à 437, 635 à 640; de grande voirie, 464 à 467; de petite voirie, 470; d'alignement, 476; de police du roulage, 481; du régime des eaux, 488 et 491; de domaine public, 499; de domaine de l'État, 508 à 512; de domaines engagés ou échangés, 520; de domaine départemental ou communal, 526; d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, 534 et 535; d'assainissement de logements insalubres, 537; de servitudes militaires, 540; de marchés de fournitures, 546, 547 et 614; de mines, minières et carrières, 551 et 552; d'administration communale, 554 à 556; de comptabilité, 557 et 558, 705 à 708; d'élections, 560 à 562, 564; de pensions civiles ou militaires, 612; de dette publique et de déchéances, 613; de garde nationale, 622, 658 et 660; d'inscription maritime, 623 à 625; d'enseignement, 626 à 632, 664 à 666; de liquidation d'indemnités, 641 à 643; de police sanitaire, 650 à 653; de recrutement militaire, 657 à 660; de monnaies et médailles, 661 à 663; en matières diverses, 599, 601, 614 et 615, 791.

Compétence judiciaire. — Ses règles générales, 360 et 365; son objet et ses limites en matière de contributions, 402, 420, 422 et 428; de travaux publics, 433 à 436; d'expropriation pour cause d'utilité publique, 443; de grande voirie, 465; de petite voirie, 471; de police du roulage, 482; de régime des eaux, 488 et 491; de domaine public, 499; de domaine de l'État, 510 et 512; de domaine départemental ou communal, 526; de propriété industrielle et littéraire, 531; d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, 536; de marchés de fournitures, 548; de mines, minières et carrières, 553; d'élections, 563.

Comptabilité publique. — Son objet, 669; ses principales divisions, 670; comptabilité législative, 68 et 672 à 687; comptabilité administrative, 671 et 688 à 690; comptabilité judiciaire, 691 et 695 à 708; comptabilité départementale, 269; comptabilité communale, 334; comptabilités spéciales, 692; comptabilité-matières, 693; règles fondamentales de la comptabilité publique, à tous ses degrés, et sous toutes ses formes, 694.

Comptables. — Leur distinction et séparation d'avec les ordonnateurs, 671; comptables en deniers, 670, 690, 269 et 334; en matières, 670 et 693.

Comptes : — de deniers, 670; de matières, 670; des ministres, 681; des ordonnateurs, 689; des comptables, 690.

CONFLITS. — Définitions, 825; conflit positif d'attributions, 827 à 849; conflit négatif d'attributions, 850 à 852; conflits de juridictions administratives, 853 et 854.

CONSEIL D'ÉTAT. — Sa définition, 719; son origine et son histoire, 721 à 726; ses caractères essentiels aux diverses époques, 727; sa composition actuelle, 728; sa division en sections, 729; nomination de ses membres, 730; attributions spéciales de ses divers fonctionnaires, 731; son caractère actuel, 732; division générale de ses attributions, 733; ses attributions administratives, 735 à 740; ses attributions mixtes, 741 à 785; ses attributions contentieuses, 786 à 791; forme de ses délibérations en matière non contentieuse, 792 à 802; prérogatives individuelles de ses membres, 803; instruction devant la section du contentieux, 806 à 810; forme des délibérations du conseil d'État en matière contentieuse, 811 à 816; procédure à suivre devant lui, 817 à 824.

CONSEIL DES MINISTRES. — Sa composition et son caractère, 132.

— DE RÉGENCE. — Sa composition, 110; sa convocation et sa présidence, 111; ses attributions, 112.

— DES PRISES. — Sa composition et ses attributions, 781.

— IMPÉRIAL DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE. — Son origine, 664; sa composition, 665; ses attributions, 666.

— PRIVÉ DE L'EMPEREUR. — Sa composition et son caractère, 132.

— SUPÉRIEUR DE L'ALGÉRIE. — Sa composition, 281; ses attributions, 282.

CONSEILLER : — d'État, 730, 731 et 803; général de département, 242 à 248, 276; d'arrondissement, 292 à 298, 310; municipal, 315 à 322, 342; de préfecture, 374 à 378; maître des comptes, 700 et 701; référendaire à la cour des comptes, *id.*

CONSEILS : — d'administration de la justice, 227; du sceau des titres, *id.*; d'administration des cultes, *id.*; des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance et des prisons, *id.*; d'administration des lignes télégraphiques, *id.*; général d'agriculture, *id.*; général des manufactures, *id.*; général du commerce, *id.*; supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, *id.*; d'amirauté, *id.*; des travaux de la marine, *id.*; d'administration de chaque régie financière, *id.*; des bâtiments civils, *id.*; de la maison de l'Empereur, *id.*; de fabrique, 229 et 391; de prud'hommes, 564.

CONSEILS ACADÉMIQUES. — But de leur institution, 626; leur caractère antérieur et leur caractère actuel, 627; leur composition, 628; leurs attributions, 629.

CONSEILS D'ARRONDISSEMENT. — Leur définition, 288; leur origine, 289; nombre de leurs membres, 292; leur élection, 293 et 294, 559 à 561; conditions d'éligibilité et incompatibilités, 295 et 296; durée des fonctions, 297; remplacements individuels, 298; ses-

sions, 299; dissolution, 300; attributions, 302 à 306; tenue des séances et formes des délibérations, 307 et 308; prohibitions, 309; prérogatives individuelles des conseillers d'arrondissement, 310.

Conseils départementaux d'instruction publique. — But de leur institution, 630; leur composition, 631; leurs attributions, 632.

Conseils de préfecture. — Leur définition, 370, leur origine, 371; leurs divers caractères, 372; nombre de leurs membres, 374; leur nomination et leur révocation, 375; incompatibilités, 376; leur réunion en conseil, 377; prérogatives individuelles des conseillers de préfecture, 378; attributions consultatives des conseils de préfecture, 379 à 384; leurs attributions délibératives, 385 à 397; leurs attributions contentieuses en général, 398 à 401; leur compétence en matière de contributions, 402 et 409 à 414; de travaux publics, 432 à 436; de grande voirie, 464 à 467; de petite voirie, 470; de police du roulage, 481; de régime des eaux, 488 et 491; de domaine de l'État, 508 à 512; de domaine départemental ou communal, 526; d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, 535; de servitudes militaires, 540; de marchés de fournitures, 547; de mines, minières et carrières, 552; d'administration communale, 554 à 556; de comptabilité, 557 et 558; d'élections, 560 à 562, 564; formes des délibérations des conseils de préfecture en matière non contentieuse, 567 à 569; recours en matière non contentieuse, 570 à 573; procédure devant les conseils de préfecture en matière contentieuse, 574 à 577; formes de leurs décisions en matière contentieuse, 578 à 581; recours dont elles sont passibles, 582 à 585; procédures spéciales, 586 à 592.

Conseils de préfecture de l'Algérie. — Leur origine, 593; leur composition, 594; leurs attributions, 595; conseils qui en tiennent lieu en territoire militaire, 596.

Conseils de recensement. — Leur composition, 621; leurs attributions, 622.

— de révision : — en matière de recrutement, 655 et 656; en matière de garde nationale, 659 et 660.

Conseils généraux de département. — Leur définition, 238; leur origine, 239; nombre de leurs membres, 242; leur élection, 243 et 244, 559 à 561; conditions d'éligibilité et incompatibilités, 245 et 246; durée des fonctions, 247; remplacements individuels, 248; sessions, 249; dissolution, 250; attributions, 252 à 272; tenue des séances et forme des délibérations, 273 et 274; prohibitions, 275; prérogatives individuelles des conseillers de département, 276.

Conseils généraux de l'Algérie. — Leur composition, 283; leurs attributions, 284.

Conseils généraux des colonies. — Leur composition, 286; leurs attributions, 287.

Conseils municipaux. — Leur définition, 311; leur origine, 312;

nombre de leurs membres, 315; leur élection, 316 et 317, 559, 560 et 562; conditions d'éligibilité, incapacités et incompatibilités, 318 à 320; durée des fonctions, 321; remplacements individuels, 322; sessions, 323; dissolution, 324; suspension, 325; attributions, 327 à 338; tenue des séances et forme des délibérations, 339 et 340; prohibitions, 341; prérogatives individuelles des conseillers municipaux, 342.

Conseils municipaux de l'Algérie. — Leur composition et leurs attributions, 350.

Conseils municipaux des colonies. — Leur composition et leurs attributions, 351.

Conseils privés des colonies. — Leur origine, 644; leur composition, 645; leurs attributions, 646; conseils qui en tiennent lieu dans les petites colonies, 647.

Conseils sanitaires. — Objet de la police sanitaire, 650; législation en cette matière, 651; composition des conseils sanitaires, 652; leurs attributions, 653.

Consistoires : — protestants, 391; israélites, *id.*

Constitution de 1791. — Son organisation des pouvoirs, 6; droits qu'elle garantissait, 19 à 31; comment elle organisait la régence du royaume, 101 à 105; comment elle organisait la haute cour nationale, 114.

— de 1848. — Son organisation des pouvoirs, 6; droits qu'elle reconnaissait au pouvoir exécutif, 97; comment elle organisait la haute cour de justice, 116 à 120; comment elle organisait le conseil d'État, 725; comment elle organisait le tribunal des conflits, 834.

— de 1852. — Son organisation des pouvoirs, 6 et 17; droits qu'elle garantit, 19 à 32; ses bases fondamentales, 87; modifications qu'elle peut recevoir, *id.*; annulation des actes qui lui sont contraires, 85; ses trois pouvoirs législatifs, 34 à 94; son pouvoir exécutif, 95 à 99; comment elle organise la haute cour de justice, 113 à 120; comment elle organise le conseil d'État, 728 à 732.

Constitutions. — Leur objet, leurs diverses espèces et leur énumération depuis 1789, 6.

Contentieux administratif. — Sa distinction d'avec le contentieux judiciaire, 365; sa distinction d'avec les matières gracieuses administratives, 366.

— judiciaire. — Sa distinction d'avec le contentieux administratif, 365.

Contribution des patentes. — Son origine, son assiette et ses exemptions, 260.

— des portes et fenêtres. — Son origine, son assiette et ses exemptions, 259.

— foncière. — Son origine, son assiette et ses exemptions, 257.

— PERSONNELLE ET MOBILIÈRE. — Son origine, son assiette et ses exemptions, 258.

CONTRIBUTIONS. — Leur principe et leurs caractères généraux, 256; leur division en directes et indirectes, *id.*

— DIRECTES. — Leur nature et leur mode de perception, 256 et 402; leur division en contributions de répartition et contributions de quotité, 256; énumération des unes et des autres, 256 et 405; divers degrés de répartition, 261 à 263, 303, 329; réclamations et contentieux, 402 et 409 à 414; procédure, 587.

— INDIRECTES. — Leur nature et leur mode de perception, 256 et 402; leur énumération, 415; contentieux les concernant, 402, 420, 422, 428.

CORPS LÉGISLATIF. — Sa composition, 47; élection de ses membres, 48 à 54, 559 et 560; durée de leurs fonctions, 55; remplacements individuels, 56; règles des sessions, 57 à 59; discussion et vote de l'adresse à l'empereur, 60; discussion et vote des projets de lois, 61 à 64; règles des votes financiers, 65 à 68; tenue des séances, comptes-rendus et publications, 69 à 72; prorogation et dissolution, 73 et 74; dotation et administration, 75 et 76; garanties personnelles des députés, 77.

COUR DES COMPTES. — Sa définition, 667; son origine, 695 à 697; sa composition, 698; sa division en chambres, 699; nomination de ses membres, 700; attributions spéciales de ses divers fonctionnaires, 701; son caractère, 702; sa compétence territoriale, 703; sa juridiction proprement dite sur les comptables en deniers, 705 à 708; son contrôle sur les ordonnateurs, 710; son contrôle sur les comptables en matières, 711; procédure devant la Cour des comptes, 712 à 716; recours contre ses décisions, 717 et 718.

COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES. — A quels caractères on les reconnaît, 489; règles concernant les usines qui y sont établies, 490; règles de compétence à leur égard, 491.

CRÉDITS. — Leurs diverses espèces, 67 et 674; leur vote par le pouvoir législatif, *id.*; leur répartition administrative par le pouvoir exécutif, 675; leur distribution mensuelle par les soins du ministre des finances, 676.

CULTES. — Principes généraux sur les rapports de l'État avec les cultes, 744; autorisations diverses relatives aux cultes, 391 et 745; recours pour abus, 746 à 751; mise en jugement des ministres des cultes, 755.

D

DÉCHARGES ET RÉDUCTIONS. — En quoi les demandes de ce genre diffèrent de celles en remise ou modération, 409.

DÉCHÉANCES. — Autorité compétente pour prononcer les déchéances encourues par les créanciers de l'État, 613.

Décrets et actes semblables. — Leurs diverses espèces et leur autorité constitutionnelle, 7 à 9 et 739.

Défrichements. — Motifs et nature des restrictions qui y sont apportées, 504.

Délibérations : — des conseils généraux de département, 266 à 270, 274 et 275; des conseils d'arrondissement, 303, 308 et 309; des conseils municipaux, 327, 332 à 336, 340 et 341; des conseils de préfecture, 567 à 569, 578 à 581; de la cour des comptes, 712 à 716; du conseil d'État, 792 à 802; 808 et 814.

Demandes en dégrèvement. — Quelles sont l'étendue et la portée de cette expression, 409.

Départements ministériels. — En quoi ils consistent, 125; pouvoir chargé d'en fixer le nombre et les attributions, 127; leur nombre antérieur et leur nombre actuel, 128.

Département politique. — Son origine et son caractère, 135 et 251; son administration active, 134 à 140; son administration consultative, 241 à 276; actions judiciaires le concernant, 394.

— du Rhône. — En quoi l'autorité préfectorale y diffère-t-elle de ce qu'elle est dans les autres départements, 141.

— de la Seine. — En quoi l'autorité préfectorale y est-elle soumise à des règles spéciales, 141; en quoi son conseil général diffère-t-il des autres conseils généraux, 277 à 279.

Départements de l'Algérie. — Règles spéciales les concernant, quant à leur constitution territoriale, et quant à l'autorité des préfets, 143; relativement à l'institution des conseils généraux, 283 et 284.

— dont le chef-lieu a plus de 40,000 habitants. — En quoi l'autorité préfectorale y diffère-t-elle des autres départements, 142.

Dépenses publiques. — Leur liquidation, 677; leur ordonnancement, 678; leur paiement, 679; contentieux et déchéances, 613.

Dessins de fabrique. — En quoi ils consistent et comment la propriété en est acquise et conservée, 529; règles de compétence à leur égard, 531.

Dette publique : — inscrite, 682; fondée ou consolidée, 683; viagère, 686; flottante, 687; contentieux et déchéances, 613.

Directoire de département. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 135 et 239.

— de district. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 152 et 289.

District. — En quoi différait-il de l'arrondissement, 152.

Domaine. — Définitions, 495; diverses espèces de domaine, 496; domaine public, 497 à 499; de l'État, 500, 502, 505 à 512; de la couronne, 513 à 516; privé de l'Empereur, 517; extraordinaire, 522 et 523; départemental ou communal, 524 à 526.

Domaines : — nationaux, 501; engagés ou échangés, 518 à 520.

DOUANES. — Voy. *Droits de douanes.*

DRAINAGE. — Son objet, ses règles et ses priviléges, 494.

DROIT. — Sa division en public et privé, 1; objet du droit public, 2; sources du droit public, 5 et 6; objet du droit administratif, 3; sources du droit administratif, 7, 8 et 9.

DROIT DE PÊCHE. — Règles concernant son exercice en mer, dans les fleuves et rivières navigables ou flottables, et dans les petits cours d'eau, 492.

DROITS GARANTIS PAR LA CONSTITUTION. — Enumération de ces droits, 19; séparation des pouvoirs, 20; vote de l'impôt, 21; responsabilité du gouvernement, 22; égalité civile, 23; liberté individuelle, 24; liberté religieuse, 25; liberté de la presse, 26; droit de réunion, 27; droit de pétition, 28; inviolabilité de la propriété, 29; indépendance de la justice, 30; institution d'une force publique, 31.

DROITS DE DOUANES. — Origine, objet et caractère de ces droits, 421; règles de compétence à leur égard, 422.

— D'ENREGISTREMENT, DE TIMBRE, DE GREFFE ET D'HYPOTHÈQUES. — Origine, objet et caractère de ces divers droits, 416; principes généraux des lois fiscales, 417; combinaison de la loi civile avec les lois fiscales, 418; règles de compétence en matière d'enregistrement et de timbre, 420.

— DE TIMBRE ET DE TRANSMISSION SUR LES TITRES D'ACTIONS ET D'OBLIGATIONS. — But et caractère de ces droits, 419; règles de compétence à leur égard, 420.

— SUR LES BOISSONS. — Origine, objet et diverses espèces de ces droits, 427; règles de compétence à leur égard, 428.

— SUR LES SELS. — Origine, objet et caractères de ces droits, 423; règles de compétence à leur égard, 428.

— SUR LES SUCRES. — Origine, objet et caractère de ces droits, 424; règles de compétence à leur égard, 428.

E

ÉGALITÉ : civile, 23; politique, 33.

ÉGLISE GALLICANE. — Voy. *Libertés de l'Église gallicane.*

ÉLECTIONS : — législatives, 48 à 54, 559 et 560; départementales, 243 à 246, 293 à 296, 560 et 561; municipales, 316 à 320, 560 et 562; des conseils de prud'hommes, 564.

EMPEREUR. — Sa dignité héréditaire, 35 et 36; sa famille, 37 et 38; sa puissance législative, 39 à 45; sa puissance exécutive, 95 à 99; ses droits relativement à la régence de l'empire, 100 à 112; durée de sa minorité, 101; sa garde durant la minorité, 109.

EMPLOYÉS. — Leur distinction d'avec les fonctionnaires publics, 122 et 213; leurs diverses catégories, 214 à 224.

EMPLOYÉS DES MAIRIES. — Leur mode de nomination et de rétribution, 181 et 220.

— DES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES. — Leur mode de nomination et de rétribution, 219.

ENREGISTREMENT. — Voy. *Droits d'enregistrement.*

ETABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES. — Leur définition, 532 ; règles prescrites pour leur autorisation, 533 ; compétence administrative à leur égard, 534 et 535 ; compétence judiciaire, 536.

EXERCICE FINANCIER. — Sa définition, 672 ; son ouverture, *id* ; sa clôture, *id* et 680 ; sa péremption, 613 et 680.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. — Historique et état actuel de la législation, 98 et 99, 438, 439 et 456 ; déclaration d'utilité publique, 98, 99 et 440 ; mesures administratives, préalables à l'expropriation, 441 ; cession amiable, 442 et 444 ; jugement d'expropriation, 443 et 445 ; règlement de l'indemnité par le jury d'expropriation, 446 à 451 ; paiement de l'indemnité, 452 ; prise de possession en cas d'urgence, 453 ; rétrocession des terrains non employés, 454 ; droits des particuliers en cas d'illégalité, 455.

F

FABRIQUES D'ÉGLISES. — Leur organisation, 391 ; règles concernant leurs procès, *id.*

FLEUVES ET RIVIÈRES NAVIGABLES OU FLOTTABLES. — A quels caractères on les reconnaît, 484 ; servitude de halage et de marchepied, établi en leur faveur, 486 ; règles concernant les usines qui y sont créées, 487 ; règles de compétence à leur égard, 488.

FONCTIONNAIRES PUBLICS. — Leur distinction d'avec les employés, 122 et 213 ; comment tous les fonctionnaires publics ne sont pas agents du gouvernement, 755.

FONCTIONS ANALOGUES A CELLES DES MINISTRES. — Enumération et caractère de ces diverses fonctions, 133.

FORÊTS COMMUNALES. — Leur soumission au régime forestier, 503 ; contentieux les concernant, 524.

— DES PARTICULIERS. — Restrictions apportées au droit de défrichement, 504.

— DOMANIALES OU DE L'ETAT. — Règles concernant leur gestion, 502 ; contentieux les concernant, 511.

— SOUMISES AU RÉGIME FORESTIER. — Quelles sont-elles et comment sont-elles régies, 503.

FOURNITURES. — Voy. *Marchés de fournitures.*

G

GARANTIE CONSTITUTIONNELLE DES AGENTS DU GOUVERNEMENT. — Son objet, 752 ; son origine, 753 ; ses motifs, 754 ; personnes auxquel-

les elle s'applique, 755; faits qu'elle couvre, 756 ; poursuites pour lesquelles elle a lieu, 757; instruction dont elle est l'objet, de la part du conseil d'Etat, 758.

GARDE NATIONALE. — But de son institution, 619; son caractère antérieur et son caractère actuel, 620; composition et attributions des conseils de recensement, 621 et 622; composition et attributions des jurys de révision, 657 et 658; — composition et attributions des conseils de révision, 659 et 660.

GÉNÉRALITÉS. — Nombre et caractère de ces circonscriptions territoriales sous l'ancien régime, et comment elles étaient administrées, 135.

GOUVERNEUR GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE. — Objet et caractère de ses fonctions, 133.

GOUVERNEURS COLONIAUX. — Nature de leurs attributions, 144.

H

HALAGE. — Voy. *Chemin de halage.*

HAUT JURY. — Sa composition, 118; comment il procède à l'examen et au jugement des accusés, 120.

HAUTE COUR DE JUSTICE. — Son origine, 113 et 114; sa juridiction et sa compétence, 115; sa composition, 116 et 117; comment elle instruit et juge les affaires qui lui sont soumises, 119 et 120.

HAUTE POLICE ADMINISTRATIVE. — Origine de la mission confiée à cet égard au conseil d'État, 772; son caractère et son objet, 773; instruction des affaires de cette nature, 774; règles de la décision, 775.

HÔPITAUX ET HOSPICES. — Comment ils sont administrés, 390; comment sont exercées et autorisées les actions qui les intéressent, *id.*; règles concernant les mains-levées d'inscriptions hypothécaires prises à leur profit, 397 et 572.

I

IMPÔT DES PATENTES. — Voy. *Contribution des patentes.*

— DES PORTES ET FENÊTRES. — Voy. *Contribution des portes et fenêtres.*

— FONCIER. — Voy. *Contribution foncière.*

— PERSONNEL ET MOBILIER. — Voy. *Contribution personnelle et mobilière.*

— SUR LES BIENS DE MAIN-MORTE. — Son but, son caractère, son assiette et ses exemptions, 406.

— SUR LES CHEVAUX ET VOITURES. — Son but, son caractère, son assiette et ses exemptions, 407.

— SUR LES VALEURS MOBILIÈRES. — Voy. *Contribution personnelle et mobilière, contribution des patentes, impôt sur les chevaux et voi-*

tures, droits de timbre et de transmission sur les titres d'actions et d'obligations.

IMPÔTS. — Voy. *Contributions.*

IMPÔTS DIRECTS. — Voy. *Contributions directes.*

— INDIRECTS. — Voy. *Contributions indirectes.*

INDEMNITÉS DIPLOMATIQUES OU LÉGISLATIVES. — Contentieux relatif à leur liquidation, 641 à 643.

INSCRIPTION MARITIME. — Son origine, son objet et sa législation, 624; contentieux la concernant, 625.

INSPECTIONS ADMINISTRATIVES. — Leur caractère et leurs diverses catégories, 223.

INSTRUCTION PUBLIQUE. — Voy. *Académies, conseils académiques, conseils départementaux d'instruction publique, conseil impérial de l'instruction publique, université.*

INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES. — Leur objet et leur degré d'autorité, 7 et 130.

INTENDANCES SANITAIRES. — En quoi consistait cette institution, et comment elle se rattache à celle des conseils sanitaires, 651.

INTENDANT. — Quelle était sa mission et son autorité sous l'ancien régime, 135.

— MILITAIRE. — Organisation et attributions du corps de l'intendance militaire, 218.

IRRIGATION. — Son objet, son mode d'exécution, et servitudes établies en sa faveur, 493.

J

JURIDICTION ADMINISTRATIVE. — Sa définition, 354 et 355; son origine, 356; critiques dont elle a été l'objet, 357 et 358; sa division en gracieuse et contentieuse, 359 et 366; caractères essentiels de la juridiction contentieuse, 360 et 361; ses divers degrés, 362; ses principales divisions, 363; son tribunal ordinaire ou de droit commun, 364.

JURIDICTION JUDICIAIRE. — Voy. *Autorité judiciaire.*

JURY D'EXPROPRIATION. — Sa composition, 447; sa compétence en matière d'expropriation, 448 à 451; en matière de servitudes militaires, 541; de desséchements de marais, 638.

JURYS DE RÉVISION. — Leur composition, 657; leurs attributions, 658.

L

LAIS ET RELAIS DE LA MER. — En quoi ils consistent, à quel genre de domaine ils se rattachent, et quelles sont les règles de leur concession, 485.

LIBERTÉ : — individuelle, 24; des cultes, 25 et 744; de la presse, 26.

Libertés de l'Église gallicane. — Ce qu'elles sont, et quelle est leur sanction, 748.

Logements insalubres. — Contentieux relatif à leur assainissement, 537.

Loi. — Sa préparation par le conseil d'État, 736 ; sa proposition au Corps législatif, 42 ; sa discussion et son vote, 61 à 64 ; son examen par le Sénat, 83 ; sa sanction, 43 ; sa promulgation, 43 et 97 ; comment le Sénat peut en provoquer la présentation et dans quels cas, 86.

Lois et actes semblables. — Leurs diverses espèces et leur autorité constitutionnelle, 7 et 8, 736 et 737.

Lyon. — Voy. *Commune de Lyon.*

M

Maires. — Leur définition, 158 ; leur origine, 167 ; leur nomination, 168 ; leurs conditions d'aptitude, 169 ; incompatibilités qui les frappent, 170 ; gratuité de leurs fonctions, 171 ; durée de leurs fonctions ; 172 ; leur suspension, 173 ; leur révocation, 174 ; leurs attributions, 175 à 182 ; leurs arrêtés, 183 ; leur juridiction en matière contentieuse, 599 et 600.

Maîtres des comptes. — Leur nomination et leurs attributions, 700 et 701.

— des requêtes. — Leur nomination et leurs attributions, 730 et 731.

Mandats de paiement. — En quoi ils consistent, et ce qui les distingue des ordonnances de délégation, 678.

Marais. — Règles administratives concernant leur desséchement, 636 ; composition et attributions des commissions contentieuses de desséchement, 637 et 638.

Marche-pied. — En quoi la servitude de marche-pied diffère-t-elle de celle de halage, 486.

Marchés de fournitures. — Leur définition, 544 ; leurs conditions et leurs formes, 545 ; règles générales de compétence à leur égard, 546 ; compétence du conseil de préfecture, 547 ; compétence des ministres, 614 ; compétence judiciaire, 548.

Marques de fabrique. — Comment s'acquiert et se conserve leur propriété, 529 ; règles de compétence à leur égard, 531.

Mines, minières et carrières. — Définitions, 549 ; législation, 550 ; autorisations et concessions, 764 et 765 ; contentieux ; 551 ; compétence du conseil de préfecture, 552 ; compétence judiciaire, 553.

Ministre d'Etat. — Quel est son vrai caractère, et quelles sont ses attributions, 128 et 133.

— de la maison de l'Empereur. — Quelle est sa mission et quelles sont ses attributions, 128 et 133.

MINISTRES. — Leur définition, 125; leur origine, 126; pouvoir chargé de fixer leur nombre et leurs attributions, 127; leur nombre, 128; leur nomination et leur révocation, 129; leurs attributions, 130; leur responsabilité, 131 et 755; leur juridiction en matière contentieuse, 609 à 616.

— D'ETAT. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 133.

— SANS PORTEFEUILLE. — Leur caractère et leur mission, 133.

MISES EN JUGEMENT. — Ce que signifie cette expression, 752; instruction des mises en jugement, 758.

MONNAIES. — Notions générales sur les établissements monétaires, 661; composition de la commission des monnaies, 662; ses attributions, 663.

MONOPOLE DES POUDRES. — Son but, ses motifs et ses effets, 426.

— DES TABACS. — Son origine, sa durée et son étendue, 425.

MUNICIPALITÉ. — En quoi cette expression est synonyme, et en quoi elle diffère de celle de commune, 166.

MUTATIONS DE COTES. — Quel en est l'objet, et comment il y est statué, 413.

N

NATURALISATIONS. — Législation antérieure, 766; législation actuelle, 767; instruction, 768; décision, 769.

NOMS. — Voy. *Changements de noms.*

O

OCTROIS MUNICIPAUX. — Leur origine, leur objet, et règles de leur exploitation, 335; contentieux les concernant, 605.

ORDONNANCES DE PAIEMENT ET DE DÉLÉGATION. — En quoi elles diffèrent des mandats de paiement, 678.

— ROYALES. — Leurs diverses espèces et leur autorité constitutionnelle, 7 et 9.

ORDONNATEURS. — Leur définition et leur séparation d'avec les comptables, 671; leur comptabilité, 689, 269 et 334.

P

PARIS. — Voy. *Commune de Paris.*

PAYS D'ÉTATS ET PAYS D'ÉLECTIONS. — En quoi ils différaient les uns des autres, 135.

PENSIONS. — Leurs principales divisions, 686; contentieux les concernant, 612.

PERCEPTEURS. — Leurs attributions relativement à la comptabilité municipale, 181; compétence des conseils de préfecture à leur égard, 414.

Pétition. — Auprès de qui peut s'exercer le droit de pétition, 28; comment il s'exerce auprès du Sénat, 88.

Plus-values. — En quoi elles consistent, et contentieux les concernant, 437 et 639.

Police. — Sa définition et ses principales divisions, 182; police de la voirie, 457 à 477; du roulage, 478 à 482; des eaux, 483 à 494; des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, 532 à 537; des servitudes militaires, 538 à 543; des mines, minières et carrières, 549 à 553; sanitaire, 650 à 653.

Poudres. — Objet de leur monopole et administration chargée d'en percevoir les produits, 426; servitudes établies pour la fabrication de la poudre et pour la sûreté des magasins à poudre, 542.

Pouvoirs publics. — Leur caractère et leur division, 10; pouvoirs législatifs, 34 à 94; pouvoir exécutif, 95 à 99.

Préfet de la Seine. — Son caractère particulier et ses attributions précises, 141.

— de police. — Son caractère particulier et ses attributions précises, 141.

— du Rhône. — En quoi son autorité est-elle plus étendue que celle des autres préfets, 141.

— d'un département dont le chef-lieu a plus de 40,000 habitants. — En quoi son autorité diffère-t-elle de celle des autres préfets, 142.

Préfets. — Leur définition, 134; leur origine, 135; leur nomination et leur révocation, 136; leur résidence, 137; leur remplacement temporaire, 138; leurs attributions, 139; leurs arrêtés, 140; leur juridiction en matière contentieuse, 603 à 608.

Préfets maritimes. — Leur ressort territorial et leurs attributions, 218; leur juridiction contentieuse en matière d'inscription maritime, 623 à 625.

Prises maritimes. — Leur définition, 776; compétence administrative à leur égard, 777; législation antérieure, 778; législation actuelle, 779; commissions locales, 780; conseil des prises, 781; instruction devant le conseil d'Etat, 782.

Procédure : — devant les conseils de préfecture, 574 à 581, 586 à 592; devant les maires, 600; devant les sous-préfets, 602; devant les préfets, 607; devant les ministres, 615; devant la Cour des comptes, 712 à 716; devant le conseil d'Etat, 817 à 821, 823 et 824.

Propriété artistique et littéraire. — Son objet, ses conditions et sa durée, 530; règles de compétence à son égard, 531.

Propriété industrielle. — Voy. *Brevets d'invention, dessins et marques de fabrique.*

R

Recours : — en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, 443, 450 et 451; contre les décisions des conseils de préfec-

ture en matière non contentieuse, 570 à 573; contre les décisions des conseils de préfecture en matière contentieuse, 582 à 585; contre les décisions contentieuses des maires, 600; contre les décisions contentieuses des sous-préfets, 602; contre les décisions contentieuses des préfets, 608; contre les décisions contentieuses des ministres, 616; contre les arrêts de la Cour des comptes, 717 et 718; contre les décisions du conseil d'Etat, en matière mixte, 783 à 785; contre les décisions du conseil d'Etat, en matière contentieuse, 822.

Recours pour abus. — Son objet, 746; son origine, 747; cas d'abus, 748; compétence, 749; instruction, 750; décision, 751.

Recrutement. — Notions générales sur le recrutement militaire, 654; composition des conseils de révision, 655; leurs attributions, 656.

Régence de l'Empire. — Quand elle a lieu, 101; comment elle est déférée, 102 à 105; ses fonctions, 106 et 107; sa fin, 108; son conseil, 110 à 112.

Régime des eaux. — Division générale des eaux, au point de vue administratif, 483; eaux du domaine public, 484; lais et relais de la mer, 485; chemin de halage et marche-pied, 486; usines et concessions sur les eaux du domaine public, 487; contentieux les concernant, 488; cours d'eau non navigables ni flottables, 489; usines et règlements d'eau par rapport à eux, 490; contentieux les concernant, 491; droit de pêche, 492; irrigations et drainage, 493 et 494; desséchements des marais, 635 à 638.

Régime forestier. — En quoi il consiste, et quels bois y sont soumis, 502 et 503.

Règlements : — d'administration publique, 9, 738, 792 et 793; des conseils municipaux, 331 et 340; d'eau, 490.

Remises et modérations. — En quoi les demandes de ce genre diffèrent de celles en décharge ou réduction, 409.

Roulage. — Objet de la police du roulage, 478; législation, 479 et 480; compétence administrative, 481; compétence judiciaire, 482; procédure devant le conseil de préfecture, 591.

Routes. — Leur distinction en impériales et départementales, et attribution des unes et des autres à la grande voirie, 460; compétence du conseil de préfecture à leur égard, 464 à 467; routes stratégiques, 463.

S

Secrétaire d'Etat. — A quelle époque existait et en quoi consistait cette institution, 133.

— général du conseil d'Etat. — Quel est son titre et son rang dans le conseil d'Etat, 728 et 731.

Secrétaires d'Etat. — Pourquoi cette qualification est-elle donnée aux ministres, 125.

— DE MAIRIE. — Caractère antérieur et caractère actuel de leurs fonctions, 181 et 220.

— GÉNÉRAUX DE MINISTÈRES. — Leur nomination et leurs fonctions, 216.

— DE PRÉFECTURE. — Leur définition, 145; leur origine, 146; leur nomination et leur révocation, 147; leur remplacement temporaire, 148; leurs attributions, 149.

SECTIONS DE COMMUNE. — Leur formation et suppression, 166; leurs actions judiciaires, 388.

— DU CONSEIL D'ÉTAT. — Leur nombre et leur composition, 729, 794 et 811; leurs attributions, 795 et 812; règles de leurs délibérations, 796, 797 et 808.

SELS. — Règles concernant leur exploitation, 549 et 550; droits établis sur leur consommation, 423.

SÉNAT. — Sa composition, 78; ses caractères essentiels et sa mission, 79; règles des sessions, 80 et 81; discussion et vote de l'adresse à l'Empereur, 82; examen des projets de lois, 83; vote des sénatus-consultes, 84; autres attributions du Sénat, 85 à 89; tenue des séances et comptes-rendus, 90 et 91; prorogation et clôture des sessions, 92; dotation et administration, 93 et 94; prérogatives individuelles des sénateurs, 115.

SÉNATUS-CONSULTE. — Sa préparation par le conseil d'État, 737; sa proposition au Sénat, 44; son vote, 84; sa sanction, 45; sa promulgation, 45 et 97.

SÉNATUS-CONSULTES ET ACTES SEMBLABLES. — Leurs diverses classes et leur autorité constitutionnelle, 7, 8 et 737.

SERMENT : — des fonctionnaires publics, 46; du régent ou de la régente de l'empire, 106.

SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE : — de fouilles ou d'extraction de matériaux pour les travaux publics, 435; d'alignement, 472; de halage et marche-pied, 486; dans l'intérêt de l'irrigation, 493; pour faciliter le drainage, 494; de non-défrichement, 504; pour assurer la défense des places fortes, 539 à 541; pour la fabrication de la poudre, 542; pour la défense des frontières, 543.

SESSIONS : — du Corps législatif, 57 et 73; du Sénat, 80 et 92; des conseils généraux de département, 249; des conseils d'arrondissement, 299; des conseils municipaux, 323.

SOCIÉTÉS ANONYMES. — Règles concernant leur autorisation, 764 et 765.

SOUS-PRÉFETS. — Leur définition, 151; leur origine, 152; leur nombre, 153; leur nomination et leur révocation, 154; leur remplacement temporaire, 155; leurs attributions, 156; leur juridiction en matière contentieuse, 601 et 602.

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT. — Leur origine et leur caractère, 133.

SUCRES. — Droits établis sur leur consommation, 424.

Digitized by Google

T

Tabacs. — Administration chargée d'en surveiller la culture et d'en diriger la fabrication, 217; caractères et durée du monopole dont ils sont l'objet, 425; administration chargée d'en percevoir les produits, 217 et 425.

Travaux publics. — Leur définition et leurs diverses espèces, 429; leur autorisation, 98, 99, 440, 764 et 765; contentieux les concernant devant les conseils de préfecture, 431 à 436; contentieux les concernant devant les commissions spéciales, 635 à 640; procédure qui leur est applicable devant les conseils de préfecture, 588; expropriation à laquelle ils donnent lieu, 438 à 456.

Tribunal des conflits. — A quelle époque existait-il, et comment était-il composé, 834; quelles étaient ses attributions, *id.* et 851.

Tribunaux administratifs. — Leur définition, 359; leurs principales divisions, 363; tribunal ordinaire du degré inférieur, 364; tribunal ordinaire du degré supérieur, 787; conseils de préfecture, 370 à 596; maires, 599 et 600; sous-préfets, 601 et 602; préfets, 603 à 608; ministres, 609 à 616; conseils de recensement en matière de garde nationale, 619 à 622; préfets maritimes, 623 à 625; conseils académiques, 626 à 629; conseils départementaux d'instruction publique, 630 à 632; commissions contentieuses de travaux publics, 635 à 640; commissions contentieuses de liquidation, 641 à 643; conseils privés des colonies, 644 à 647; conseils sanitaires, 650 à 653; conseils de révision en matière de recrutement, 654 à 656; jurys et conseils de révision en matière de garde nationale, 657 à 660; commission des monnaies, 661 à 663; conseil impérial de l'instruction publique, 664 à 666; cour des comptes, 667 à 718; conseil d'Etat, 719 à 824.

U

Université. — Son origine et ses transformations successives, 626; ses conseils locaux, 626 à 632; son conseil supérieur, 664 à 666.

Usages dans les bois et forêts. — Leurs diverses espèces, leur caractère, leur exercice et leur rachat, 502 et 503.

Usines : — sur les fleuves et rivières navigables ou flottables, 487; sur les cours d'eau non navigables ni flottables, 490; dangereuses, insalubres ou incommodes, 532 à 536; métallurgiques, 550, 764 et 765.

V

Ventes administratives. — Leurs formes, 506; contentieux les concernant, 508 à 510, 526.

Vœux : — des conseils généraux de département, 272 et 274; des conseils d'arrondissement, 306 et 308; des conseils municipaux, 338 et 340.

Voirie. — Sa définition, 457; grande voirie, 459 à 467, 473, 589; petite voirie, 468 à 471; voirie urbaine ou municipale, 468 et 474; voirie rurale, 468 et 475.

ADDITIONS

A FAIRE PAR SUITE DE CHANGEMENTS DE LÉGISLATION PENDANT L'IMPRESSION DE L'OUVRAGE.

N° 47, *concernant la composition du Corps législatif.* — Aujourd'hui, le Corps législatif est composé de deux cent quatre-vingt-trois députés, au lieu de deux cent soixante-douze. C'est ce qui résulte d'un décret du 29 décembre 1862, et du tableau quinquennal annexé à ce décret.

N° 463, *concernant les routes stratégiques.* — Cette matière n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique. Un décret du 10 juillet 1862 a supprimé le régime spécial des routes stratégiques de l'Ouest, et en a prescrit le classement parmi les routes impériales ou départementales.

N° 576, *concernant l'instruction devant les Conseils de préfecture.* — Aujourd'hui, la triple garantie du débat oral, de la publicité des séances et de l'institution du ministère public existe, en matière contentieuse, devant les conseils de préfecture, comme devant le conseil d'État. Cette grande innovation, depuis si longtemps attendue, vient enfin d'être réalisée par un décret du 30 décembre 1862. Aux termes de ce décret, les fonctions de commissaire du gouvernement, auprès de chaque conseil de préfecture, sont remplies par le secrétaire général de la préfecture. En vertu du même décret, la seule matière contentieuse, exceptée de la règle de publicité, est le jugement des comptes des communes et des établissements de bienfaisance. Cette exception, conforme à la nature des choses, était commandée par ce qui a lieu devant la Cour des comptes, où la publicité n'existe pas non plus.

FIN.

Imprimé par Charles Noblet, rue Soufflot, 18

TABLE DE CONCORDANCE

ENTRE LE PROGRAMME OFFICIEL DE L'ENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF ET LES NUMÉROS DE L'OUVRAGE.

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE, 11 à 15.
HIÉRARCHIE DE SES AGENTS, 121 à 124.
Ministres, 125 à 133.
Préfets, 134 à 144.
Sous-Préfets, 151 à 157.
Maires et adjoints, 158, 167 à 189.
Agents auxiliaires, 213 à 224.
HIÉRARCHIE DE SES CONSEILS, 225 à 237.
Conseils généraux de département, 238 à 254, 266 à 276.
Conseils d'arrondissement, 288 à 310.
Conseils municipaux, 311 à 342.
HIÉRARCHIE DE SES JURIDICTIONS, 352 à 367.
Conseils de préfecture, 370 à 378, 398 à 401, 574 à 585, 593 à 596.
Juridiction des maires, 599 et 600.
Juridiction des sous-préfets, 601 et 602.
Juridiction des préfets, 603 à 608.
Juridiction des ministres, 609 à 616.
Juridictions administratives spéciales, 617 à 666.
Cour des comptes, 667, 695 à 718.
Conseil d'État, 719, 721 à 733, 786 à 791, 804 à 824.
DIFFÉRENTES NATURES DE CONTRIBUTIONS PUBLIQUES, LEUR ASSIETTE ET RECOUVREMENT, 256, 402.
Contributions directes, 255 et 256, 261 à 264, 303, 328 et 329, 402, 408 à 414, 587.
Contribution foncière et cadastre, 257.
Contribution personnelle et mobilière, 258.
Contribution des portes et fenêtres, 259.
Contribution des patentes, 260.
Contributions indirectes, 256, 402, 415 à 428.

Digitized by Google

Cours d'eau, leur curage, 483, 486, 488, 491 et 492.
Reglement des usines, 487 et 490.
Drainage, 494.
Irrigations, 493.
Domaine public, fluvial et maritime, 484 et 485.
Établissements dangereux et insalubres, 532 à 537.
Expropriation pour cause d'utilité publique, 438 à 456.
Voirie et alignements, 457 à 482.
Séparation des pouvoirs judiciaire et administratif, 10, 14, 360 et 361, 365.
Séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique, 744.
Conflits, 825 à 854.
Appels comme d'abus, 746 à 751.
Mises en jugement, 752 à 758.
Autorisations :
En matière d'administration départementale et municipale, 276, 331 et 336;
En matière de travaux publics, 98 et 99, 429 à 437, 440, 764 et 765;
En matière d'usines ou de sociétés, 487, 490, 532 à 536, 764 et 765;
En matière de mines, 549 à 553, 764 et 765;
En matière de naturalisations et de domicile, 766 à 769;
En matière de changement de noms, 770, 771 et 783;
En matière de cultes, 745;
En matière de dons et de legs, 762 et 763;
En matière de procès, ou autorisations de plaider, 386 à 396, 570 et 571, 759 à 761.

0057 00029

Digitized by Google

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

BERRIAT-SAINT-PRIX. **Théorie du Droit constitutionnel français**, esprit des Constitutions de 1848 et 1852 et des sénatus-consultes organiques, précédée d'un essai sur le pouvoir constituant et d'un précis historique des Constitutions françaises. 1852-1853. in-8. 9 fr.

BOILEUX, conseiller à la Cour. **Commentaire sur le Code Napoléon**, contenant l'explication de chaque article séparément, l'énonciation, au bas du commentaire, des questions qu'il a fait naître, les principales raisons de décider *pour* et *contre*, l'indication des passages des divers ouvrages où les questions sont agitées et le renvoi aux arrêts; sixième édition, augmentée et mise en rapport avec les lois nouvelles, notamment avec la loi du 23 mars 1855 sur la transcription. 7 vol. in-8. 50 fr.

DE GÉRANDO. **Institutes du Droit administratif** français, ou Eléments du Code administratif, réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances *et les dispositions pénales* qui s'y rattachent; 2e édition entièrement refondue et considérablement augmentée. 5 vol. in-8. 36 fr.

FŒLIX. **Traité du Droit international privé**, ou du conflit des lois de différentes nations en matière de droit privé. Troisième édition, revue et augmentée par CH. DEMANGEAT, professeur à la Faculté de droit de Paris. 2 vol. in-8. 15 fr.

FOUCART. **Éléments du Droit public et administratif**, ou Exposition méthodique des principes du Droit public positif, précédés de la Constitution du 14 janvier 1852 et des sénatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1852. Quatrième édition, revue et mise au courant de la législation nouvelle par l'auteur. 3 vol. in-8. 24 fr.

PRADIER-FODÉRÉ. **Précis de Droit administratif**, 5e édition, 1 vol. in-12. 4 fr. 50

— **Précis de Droit politique et d'économie sociale** (leçons professées au collége arménien). 1 beau vol. in-12. 4 fr.

ROLLAND DE VILLARGUES, conseiller à la Cour impériale. **Les Codes criminels interprétés par la jurisprudence et la doctrine, suivis d'un formulaire** contenant les qualifications légales des crimes et délits adoptés par la chambre des mises en accusation de la Cour impériale de Paris. 1 fort vol. grand in-8. 16 fr.

LE MÊME, augmenté des lois de la presse, interprétés par la doctrine et la jurisprudence. 18 fr. 50

Le Code de la Presse se vend séparément dans le format in-18° 4 fr.

SOLON. **Répertoire administratif et judiciaire**, ou règles générales sur les juridictions et la compétence. 4 vol. in-8. 20 fr.

TROLLEY. **Traité de la Hiérarchie administrative**, ou de l'organisation et de la compétence des diverses autorités administratives. 1845-1854, 5 vol. in-8. 30 fr.

Imprimé par Charles Noblet, rue Soufflot, 18.

Digitized by Google

Digitized by Google